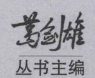
李晓杰 著

疆域与政区

地图上的中国历史丛书



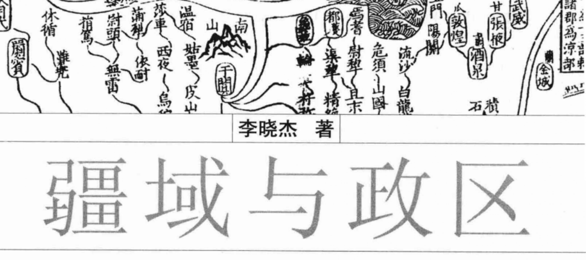
丛书主编

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

选题策划 韩鑫 装帧设计 刘葶葶

《疆域与政区》 李晓杰 著
《民族大迁徙》 安介生 著
《交流与交通》 傅林祥 著
《古都与城市》 张晓虹 著


ISBN 978-7-214-06532-2
9 787214 065322
定价：28.00元



李晓杰 著

疆域与政区

地图上的中国历史丛书



丛书主编

凤凰出版传媒集团
江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

疆域与政区/李晓杰著. 一南京:江苏人民出版社,
2010.11
(地图上的中国历史/葛剑雄主编)
ISBN 978-7-214-06532-2

Ⅰ.①疆... Ⅱ.①李... Ⅲ.①疆域-政区沿革-中国
Ⅳ.①K928.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第211434号

书　　名	疆域与政区
著　　者	李晓杰
责任编辑	朱晓莹
责任监制	王列丹
出版发行	江苏人民出版社(南京市湖南路1号A楼,邮编:210009)
网　　址	http://www.book-wind.com
集团地址	凤凰出版传媒集团(南京市湖南路1号A楼,邮编:210009)
集团网址	凤凰出版传媒网 http://www.ppm.cn
经　　销	江苏省新华发行集团有限公司
照　　排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷 者	江苏凤凰通达印刷有限公司
开　　本	652×960毫米 1/16
印　　张	14.75 插页2
字　　数	185千字
版　　次	2011年1月第1版 2011年1月第1次印刷
标准书号	ISBN 978-7-214-06532-2
定　　价	28.00元

总　　序

这套书名为《地图上的中国历史》,包括《疆域与政区》、《古都与城市》、《交流与交通》、《民族大迁徙》四种,顾名思义,是以地图为纲,讲述中国历史的某一方面。

前贤总结的学习历史的方法,强调要抓住几个 W,其中一个就是 Where(哪里)。因为任何历史事实,无论是人物、制度还是事件,无论是物质的还是精神的,都是与一定的空间范围联系起来的,都发生或影响于地球表层的某一个点、线、面。正如先师季龙(谭其骧)先生所言:“历史好比演剧,地理就是舞台;如果找不到舞台,哪里看得到戏剧!”

空间因素对历史的作用如此重要,是了解和研究历史的重要内容,也是理解历史不可或缺的因素。但一个人的时间和精力总是有限的,不可能亲自考察全部空间。即使能够身临其境,也未必能发现特定空间的概貌和特征,所以地图的重要性不言而喻。即使在测绘技术还不发达、绘制地图相当困难的古代,学者已经充分认识到地图的运用对于学习和研究历史的重要性,形成“左图右史”的传统。地方志的前身“图经”就是有图有经,其中的图主要是地图。其他一些史籍也往往附有地图,并形成专门的读史地图集和历史地图集。早在公元 3 世纪,贾耽就曾按《左传》等书的内容编成《春秋盟会图》。1905 年问世的杨守敬所编《水经注图》,采用朱墨套印、古今对照,是历史专题地图的集大成之作。公元 1137 年刻石的《禹迹图》是贾耽《海内华夷图》的简略版,并且立于州学之内,显然是用于教学。

随着卫星遥感、信息技术和网络的进步,人们往往以为有了 GPS(全球定位系统)和 GOOGLE MAP(谷歌地图)等精确的遥感图像,地图

的作用已经不如以前，甚至可以被取代了，这是一种误解。谷歌地图实际上不是地图，而只是遥感图像，所显示的只是地球表层的实际状况。尽管这些图像精确逼真至极，每个点都可以显示具体的经度和纬度，却无法代替能够综合地、抽象地显示特定地理要素的地图。因此，在较大范围的空间内进行观察、分析和研究时，还是需要该区域的普通地图或专题地图，或者相应的电子地图。

何况了解历史所需要的地图并非今天的地图，而是相关时代的地图即历史地图。由于地理环境的变迁，那时的自然地理和人文地理要素或多或少会与今天不同。即使自然地理状况变化不大，人文地理要素也必定会有相当大的差异，有些要素甚至已完全消失，有些要素则当初根本还不存在。这些历史地图必须由研究者按照历史事实和相关的地理状况专门绘制。

甘肃舟曲地区发生特大泥石流灾害后，电视台在发布这条消息时就配了一幅地图，使观众知道了它在中国和甘肃省内的位置，也明白了它与甘肃省会兰州以及定西、四川省、白龙江等地名的关系，否则，不熟悉地理的观众往往无法理解有关新闻的意义。要理解历史，更需要配上相应的地图，否则，即使有注释，非专业的读者也不可能形成正确的空间概念，而无法复原出很多今天已经不存在的地名或已经改变了的地形地貌，有不少历史现象就变得难以理解。

例如，中学语文课本中曾选了唐朝诗人岑参的《白雪歌送武判官归京》，根据作者的描述，他是在轮台目送武判官进天山的。今天的轮台离天山数百公里，无论如何看不到天山。但是，如果了解唐朝的轮台是在今乌鲁木齐附近，这个疑问就不存在了。又如，北宋覆灭后，赵构在南京即位，又在金兵的追逼下到达扬州，再渡过长江。如果以为这个南京就是今天的南京，就无法理解当时的军事形势：既然金兵是从北向南进军的，赵构为什么还要从南京北上扬州？实际上，北宋时的南京是今天河南商丘，由此南下，沿着当时的汴渠到达扬州，这样的路线顺理成章。如果将这些内容用地图来显示，标上当时的地名，岂不一目了然？

更复杂的历史现象和研究成果也能通过地图而明确起来。例如，

先师曾详细收集了今河北、山东相邻地区已经发现的考古发现和文化遗址，将它们一一标在地图上，发现其间存在着一片扇形的空白，这一范围内没有公元前4世纪之前的遗址，而这一带正是当时黄河河道的下游。结合周围的地形地貌，先师确定，在黄河两岸筑堤前，河道不受约束，曾经在这一范围内反复摆动，以致人类无法定居。这些情况找不到文献记载，也无法根据今天的地形地貌作出判断，地图却提供了可靠的研究手段。

作为一种新的尝试，作者们不是简单地将地图当做插图，而是通过一系列地图提纲挈领，作为本书的重要组成部分，力求更完整、准确地讲述历史。因此，我们选了四个与地图关系比较密切的专题——疆域和政区、古都与城市、交流与交通、民族大迁徙，每个专题都涉及大量古地名和其他地理要素，离开了历史地图，即使增加再多的文字，也未必能帮助读者确立准确的地理坐标，形成完整的空间概念。如果读者鉴定认为行之有效，我们还将扩展到其他专题，形成系列丛书。

承蒙作者们与江苏人民出版社推我为主编，在本书出版之际，我必须说明我做的工作：与作者、编辑讨论确定了本书的主题和各个专题，对全书的体例，特别是地图的运用提出了要求，对各书的内容和结构提出一些意见，并写了这篇序。



2010年9月1日

目　　录

“九州”与郡县：先秦时期行政区划的虚构与现实

第一章

1.《禹贡》中的“九州”与“五服”

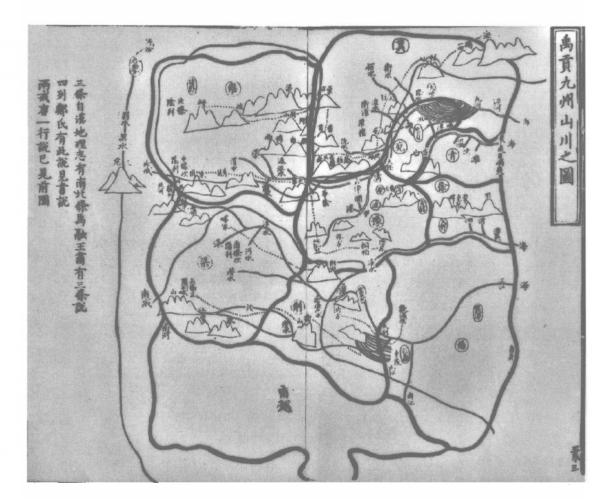
我国古代的行政区划起源于何时，虽然历代诸说纷纭，莫衷一是，但其中有一种说法明显占据主导地位，即认为行政区划应开始于大禹时代。持这种观点的依据是，在儒家经典著作《尚书》中，有一篇称为《禹贡》，其中十分详尽地叙述了大禹九州的地理范围划分。

那么这种说法可信程度究竟怎样呢？在对此问题进行判断之前，还是先来看一看《禹贡》九州究竟是怎么说的吧。

《禹贡》中所提到的九州名称为：冀州、兖州、青州、徐州、扬州、荆州、豫州、梁州、雍州。这九州的范围所及，北到燕山山脉与渤海湾，南到南岭一带，东到大海，西到陇东高原。按照《禹贡》中所叙述的文字，九州的具体划分情况大体如下：

冀州　西、南、东三面都以黄河为界。相当于今天的山西与陕西间黄河以东、河南和山西间黄河以北及山东西部、河北东南部地区。山有壶口（在今山西吉县西北、陕西宜川东北）、梁山（在今陕西韩城）、岐山（在今陕西岐山东北，古名天柱山）；川有衡漳（今漳水）、恒（今唐河）、卫（今灵寿以下滹沱水）。这一州被认为是帝都的所在。

兖州　“济、河惟兖州”。在古济水与古黄河之间，相当于今天的河北、河南、山东三省交界的部分。川有九河（黄河下游分



南宋所绘《禹贡九州山川之图》

支,九表示多数,并不是实指)、灉水(黄河支流)、沮水(济水支流)。

青州 "海、岱惟青州"。在渤海与泰山之间,相当于今天的辽东、山东两个半岛。川有潍水、淄水、汶水(今大汶水)。

徐州 "海、岱及淮惟徐州"。在黄海、泰山、淮河之间,相当于今天的山东南部、江苏、安徽北部。山有蒙山(在今山东蒙阴南)、羽山(在今山东郯城县东北);川有淮水、沂水。

扬州 "淮、海惟扬州"。淮河以南东至海,相当于今天的江苏、安徽南部,江西东部。水有彭蠡(今鄱阳湖)、震泽(今太湖)。

荆州 "荆及衡阳惟荆州"。从荆山到衡山以南,相当于今天的湖南、湖北与江西西部。山有荆山(在今湖北南漳)、衡阳(在今湖南衡山西);川有江汉(今嘉陵江)、沱水(江水支流)、潜水(汉水支流)。

豫州 "荆、河惟豫州"。荆山与黄河之间,相当于今天的河南、湖北北部。川有伊、洛、瀍、涧四水。

梁州 "华阳、黑水惟梁州"。华山以南、怒江以东,相当于今天陕西南部与四川地区。山有岷山(在今四川松潘)、嶓山(今陕西宁强北嶓冢山)、西倾山(在今青海同德东北)、蔡山(无考)、蒙山(在今四川崇庆县西);川有沱水、潜水。

雍州 "黑水、西河惟雍州"。秦岭以北,东到黄河,西至张掖河,相当于今天的陕西中部与北部、甘肃及其以西的地区。山有荆山(今陕西朝邑西北北条荆山)、岐山、终南山(今秦岭)、鸟鼠山(在今甘肃渭源西南、陇西县西)、三危山(在今甘肃敦煌东南);川有弱水(今甘肃张掖河)、渭水、泾水、漆水、沮水及沣水。

由上面的叙述,可以清楚地看出,九州所涉及的这些地区,是处于大禹时代的人们不可能认知的。因此,近代以来,经过学者们的研究,论定《禹贡》实际上是战国时期的人假托大禹所作,

书中所记载的地理状况，都是战国时期的现象，所谓“九州”之说，不过是战国时流行的一种乌托邦式的空想，反映了当时学者对未来统一国家的一种设想，其实，大禹九州根本就没有实现过。因此，九州并不像一般古人所认为的那样是中国最早的行政区划。

在《禹贡》中，除了九州制之外，还记载了另一种区划，即“五服”制。本书所附的这张“五服图”，便是古人根据《禹贡》中所说的“五服”而画的示意图。

在《禹贡》中，关于五服制是这样描述的：以国王所居住的京城为中心，以四方五百里为一等，共分为五等。由京城向外，依次为：

甸服：王都五百里之内的区域，是以农业为主的直接统治区；

侯服：甸服以外四方五百里之地，为诸侯统治区；

绥服：侯服以外四方五百里之地，这一区域介于中原与少数民族之间，是需要加以绥抚的地区；

要服：绥服以外四方五百里之地，属于边远地区；

荒服：要服以外四方五百里之地，是蛮荒之地。

前文已经提到，九州制是以名山大川作为界限来划分区域的，虽然是一种虚构，但多少还有一些可使人相信的成分。然而像五服制这样，在二千五百里正方形的土地范围内的规整划分，则实在难以得到人们的认可。所以早在我国古代，就已有人对这种划分的真实性提出过质疑。如今，经过学者们的研究，同样证明五服制与九州制一样，也是一种没有付诸实际的空想。只不过九州制的空想是针对未来而出现的，而五服制的空想则是基于过去而编织出来的。因为在西周及其之前，确实出现过类似的分等统治，只是从未有过将每一等级定为五百里的做法。

五服圖

荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒
荒	要	要	要	要	要	要	要	要	荒
荒	要	綏	綏	綏	綏	綏	綏	要	荒
荒	要	綏	侯	侯	侯	侯	綏	要	荒
荒	要	綏	侯	甸	甸	侯	綏	要	荒
荒	要	綏	侯	甸	甸	侯	綏	要	荒
荒	要	綏	侯	侯	侯	侯	綏	要	荒
荒	要	綏	綏	綏	綏	綏	綏	要	荒
荒	要	要	要	要	要	要	要	要	荒
荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒	荒

明本《禹贡》五服图

2. 商、周时期的疆土

经现代学者研究证明，行政区划不仅在传说中的大禹时代不可能产生，就是在有文字可考、并且已经有国家出现的商代及西周时代，行政区划也没有立即出现。

商是一个有着悠久历史的子姓部落，长期居住在黄河下游。其始祖名契，相传曾辅佐大禹治水。从契传十三世而到了成汤。公元前16世纪，汤灭夏，建立了商朝。

从现存史书中所出现的有关“内服”与“外服”的记载，可以看出在当时商朝已有一种很初级的中央与地方区域的划分①。这是一种从政治层面上着眼，以对商王的亲疏来确定划分标准的体系。另外，在当时还存在着另外一种商王与地方政权的划分脉络，即“商”（王畿）与“四方”、“四土”的分别。这一脉络则相对侧重于区域层面，即以商王是否直接统辖该地区为区分的尺度。“内服”与“商”（王畿）、“外服”与“四方”或“四土”之间应有相互对应或重合之处，但恐怕不能完全统一。

依据有关史料推断，当时商代的中心地区可能包括今河南北部、河北南部及山东西部。而商代的周边区域则可能已经包括东到大海，西至陕西西部，南跨长江而达湖南、江西，北到山西中部，东北到辽宁，西南到四川的广大地区了。

经过现在学者们的研究可以知道，商代中央与地方政权所存在的关系虽然已不是一般的国与国关系，而是一个国家内的中央与地方的关系，中央还对地方政权实行一定的控制，但是需要指出的是，商代的这种中央与地方的不平等与控制，还不是后世的中央对地方的支配，更与中央集权不同，因此，在当时还没有出现任何形式的行政区划。

---

①《尚书·酒诰》。

再来考察一下西周的具体情况。周是一个古老的姬姓部落，在商朝建立之前，主要活动在今天陕西、甘肃一带，其始祖名弃，传说做过夏朝的农官，是种植稷和麦的创始人。到了公元前11世纪，周武王率军大败殷商的军队，商纣王被迫自杀而亡，周代由此建立，史称西周。

由于周代是在殷商基础之上建立的，因此，有些制度与商代有一定的承继并有所发展。与商代一样，周代也存在着中央与地方区域的划分。周王即周天子享有国家的最高权力，其所统治的范围称为"天下"，不仅包括周代的中央地区，而且还包括远离中央地区以外的广大地区，也就是说，周天子是将其时已知的整个世界作为他的统辖范围的。

周王直接控制的中央地区，即王畿所在，其时被称为"周邦"、"周"、"有周"或"王国"。关于周朝王畿的范围，以往一般以为应有几个区域，一是以丰、镐二京为主的"宗周"地区，即今陕西西安一带的地区，这一地区还包括周人发祥及灭商以前的都城所在的周原地区。一是以东都洛邑为主的"成周"地区，即以今河南洛阳地区为中心的区域。甚至有人以为丰、镐与洛邑是连成一片的。

在"周邦"之外的区域，被称为"万邦"，也叫做"多邦"、"庶邦"。所谓的"万邦"(或"多邦"、"庶邦")当指各类地方政权。万邦是一个十分广大的地区，《左传》昭公九年(公元前 533 年)记载周景王所说的一段话对此有较确切的描述："我自夏以后稷，魏、骀、芮、岐、毕，吾西土也。及武王克商，蒲姑、商奄，吾东土也；巴、濮、楚、邓，吾南土也；肃慎、燕、亳，吾北土也。"现在一般认为在万邦区域分布有许多地方政权，这些地方政权主要分为以下几类：

一是由周初王室分封其子弟、功臣而形成的一批诸侯国。对我国古代历史有一些了解的人们，一定都知道西周初年周

公旦在平定了其兄弟管叔、蔡叔、霍叔等人的叛乱后，大规模分封诸侯的故事。从这件事中，我们可以得知，以周初的政治形势来说，如果要周天子直接统治广阔的被征服地区，实在有些力不从心，于是采取了封建制的办法来解决这一问题。所谓封建制，即封邦建国，周天子将其所居住的王畿以外的地方，通过隆重的授土授民仪式，分封给同姓亲戚与一些异姓功臣，建立诸侯国，让他们来独立管理所封土地及依附在这片土地上的人民。

二是周天子以册封的形式将原本已存在的方国部族变成自己名义上的诸侯国。如《史记·楚世家》就有这样的记载，周成王时，楚国的先君熊绎即被“封以子男之田，姓芈氏，居丹阳”。他们的独立性虽然比前面一种相对要大一些，但与周天子之间仍有明确的君臣名分。

周代施行封建制并不是人为的愿望，而是一种迫不得已的行为。商周之际，地广人稀，交通不便，周王朝在推翻殷商统治之后不可能建立领土国家，以直接统治所有被征服地区，只能采取据点式的城邦国家，以间接统治溥天之下。而且以周初的政治形势而言，还必须加意防止被征服者的反抗，分封的目的，即是借助这些诸侯之手“以藩屏周”，可使周天子对周边地区的控制增强。这样，“万邦”之地在形式上便完全在周天子的控制之下了。

诸侯在名义上是臣属于周天子的，要定期向周天子朝觐、纳贡及率军从征，但周天子对诸侯的控制相当有限，那些接受册命的方国部族自不待言，就是由周天子分封的诸侯，在受土受民而建国之后，此土此民便不再与周天子有关。各诸侯国内是由邦君自己统治的，有相当大的独立性。诸侯国在自己的封国内，大体依照周代的中央职官结构来分职设官。此外，这些诸侯可将国都之外的地区分封给自己的大夫立家，大夫则可以继续向下将属于自己的土地分封给自己的子弟与家臣。通过这种在全国

建立一批大小不等的诸侯国的方式，达到政治权力的层级分化，从而形成向最高统治中心周王朝汇聚的政治局面。

基于以上所述，可以看出，西周实际上是一个全面分权的社会，周天子所直接管辖的地域范围只是王畿而已，至于诸侯国内的行政事务，则与天子无涉。周王与各诸侯间只有政治上的统属关系，而无行政上的治理支配关系，不存在什么中央与地方的行政关系，如果勉强称之，这种中央与地方关系也与后世中央集权下真正的中央与地方关系有着显著的不同。换句话说，周天子与诸侯间仅仅是统而不治，地方上不存在任何形式的行政区划。这是因为行政区划是与集权制的中央国家相联系的，其实质就是分民而不分土，国君只是将自己直接控制的区域，进行分层次的划分，并派遣可以定期撤换的官员来进行管理。因此，我们所熟知的"溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣"①的景象，只是一种虚构，并不能反映西周分权的真实面貌。其时，在地域上只存在国与野的差异。这里所说的国，即指城，在城之外为郊，郊之外为野。国中之人称为"国人"，为统治者；住在郊外的是被统治者，称为"野人"。国与野之间的差别，并不是行政区划的不同，而是城邦内外因人而异的制度上的差异。

3. 春秋时期的"县"与"郡"

西周末年，周幽王荒淫无道，又废申后而立褒姒为后，引起了申后之父申侯等人的不满。公元前 771 年，申侯引犬戎攻杀幽王于骊山脚下，西周至此而亡。太子继位后为平王，在晋、秦、郑、卫等诸侯的护送下，于公元前 770 年东迁洛邑(今河南洛阳)，历史进入了东周时期。东周又分为春秋、战国前后两个阶段。现在一般将自周平王东迁(公元前 770 年)到周敬王末年

---

①《诗经 · 小雅 · 北山》。

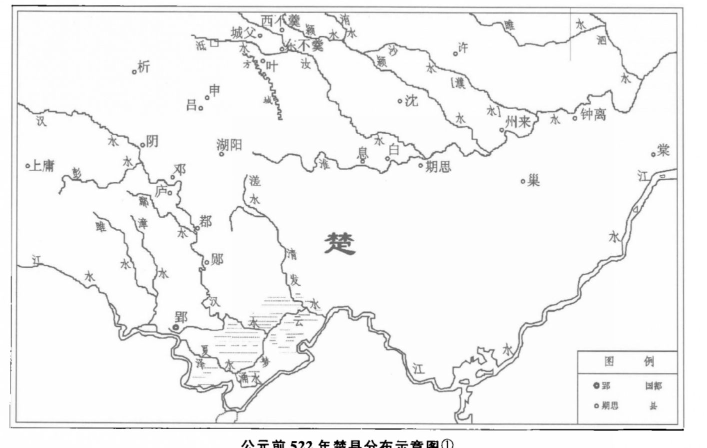
(公元前476年)一共二百九十五年的时间,称为春秋时期;而把从周元王元年(公元前475年)到秦始皇二十六年(公元前221年)统一六国一共二百五十五年的时间,称为战国时期。

春秋时期,随着生产力的不断发展,国人与野人的身份地位的差别逐渐消失,国与野之间存在的对立,也变得越来越不明显了。与此同时,一种新型的制度正在萌发,并对加强国君地方统治渐渐起到一种积极的作用,这便是郡县制。它的出现标志着行政区划的正式产生。

翻开记载春秋时期历史的典籍《春秋》与《左传》,我们就会发现在当时的许多国家中都有了设县的记录。

例如当时的北方大国晋国,不时将一些县赏赐给大臣。《左传》上便有这样的记载。公元前627年,位于今陕北一带的部族白狄,渡过黄河入侵晋国,晋国于是派兵抵抗,结果在箕(今山西太谷东南)地大败白狄,由大臣胥臣举荐的大将郤缺将白狄的首领白狄子俘获,晋襄公为了表彰胥臣的慧眼识人,便以"先茅之县"赏给了他。又如,公元前594年,晋国的荀林父率兵灭掉了位于今山西潞城东北的赤狄潞氏,为晋立了一大功。而在此前三年,也是这位荀林父,因兵败于楚,差点被晋景公杀死,当时多亏士贞子的劝说,才保住性命和官位,并使他有机会成就了三年后的功绩。晋景公有念于士贞子当时对荀林父的保奏,于是把"瓜衍之县"赐给了士贞子。

再如当时的南方大国楚国,曾先后将陈、蔡、邓、弦、黄、夔、江、六、蓼、庸等小国灭掉后,就地置县,而且派官员去那里担任县的长官。因此,楚灭国为县在当时是很有名的事情。最早明确见于文献记载中的楚国设置的县是权县。楚武王时(公元前740至前690年),楚国灭掉子姓小国权(位于今湖北省荆门县东南),并将其改建为县,命令楚国大夫斗缗来管理县内的有关事务。这也是春秋时期第一个设县的实例。



公元前 522 年楚县分布示意图①

① 李晓杰:《中国行政区划通史 · 先秦卷》,复旦大学出版社,2009 年,第553 页。

但是，上述故事中的这些“县”与我们后世所说的郡县制中的县含义颇为不同。主要原因是：像上面提到的晋国县的一些例子，这些县是国君用来赏赐给大臣的，不是国君的直属地，而是带有明显的采邑色彩；至于楚国的那些县，虽然已有了国君直属地的性质，并且县的长官也不是采用了世袭的制度，从这些方面看上去，似乎已具备了地方行政制度的特征，但是，由于这些县内部的基层组织并未经过重新改造，县的幅员也没有经过有意识的划定，因此，这些县还不能称为郡县制中的县。

要能称得上是郡县之县，至少要符合以下四个方面的标准：一是完全的国君直属地；二是县的长官不世袭，而是由国君任命，并可撤换；三是县的范围一般要经过人为的划定，而不全凭自然地形来定；四是在县以下还有更为基层的组织。

真正标志着郡县之县出现的事件，是在公元前514年的晋国发生的。在这一年，晋国的异姓大夫之间发生了一次兼并行动，韩、赵、魏、知、范、中行氏等六家大夫，联手灭掉了祁氏与羊舌氏两家，然后，将祁氏之田分为七县，把羊舌氏之田分成三县，任命十个人为县大夫，他们分别是担任邬县（今山西介休东北）大夫的司马弥牟、祁（山西祁县东南）大夫贾辛、平陵（山西文水东北）大夫司马乌、梗阳（今山西清徐县）大夫魏戊、涂水（山西榆次市西南）大夫知徐吾、马首（今山西寿阳东南）大夫韩固、盂（山西阳曲东北）大夫孟丙、铜鞮（今山西沁县南）大夫乐霄、平阳（今山西临汾西南）大夫赵朝、杨氏（今山西洪洞东南）大夫僚安。

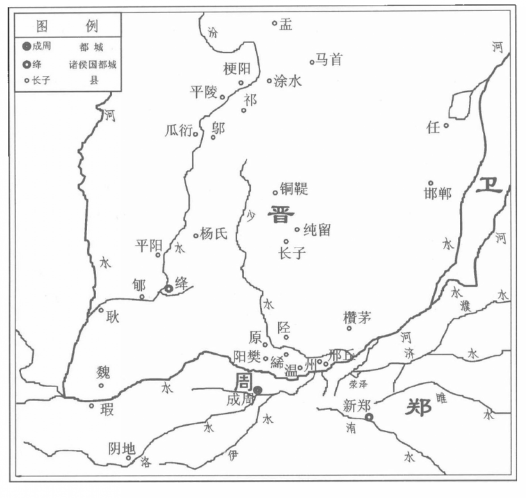
这十个人之所以会成为县大夫，有的是因为所取得的功绩对王室有益，有的是因为本人是世族子弟，还有的是因为贤明而被推举。那么，这十个县与我们前面所提到的县不同之处又在哪里呢？换言之，为什么这十个县能称为郡县之县呢？史书中为我们记载了与之相关的几个故事细节，恰好可以作为解答这个问题的实例。

在上述事件发生时，晋国当政的是魏献子，上面所提到的梗阳大夫魏戊就是他的庶子，当魏戊成为县大夫时，魏献子很担心别人说闲话，于是他便向另一位晋国的大夫成鱄说："我让魏戊担任了县大夫，人们会不会以为我在结党，借机搞自己的势力?"成鱄听后，回答说："怎么会呢！魏戊这个人，对国君和他周围的人都很好，居利思义，能够保持礼义，而不违反，即使你现在让他当了县大夫，不也是完全可以吗!"随后他还引用周武王克商后封同姓为诸侯王之事，进一步讲，只要一个人有文德，你就可以任用他，而无需担心他是否与你有亲属关系。魏献子听完这番话后，心里才踏实了许多。

再有，贾辛被任命为祁县大夫以后，将要走马上任。临行之前，他去见魏献子。魏献子见到他后，先讲了一个故事：昔日晋国大夫叔向到郑国时，不以相貌取人，而对一位长得很丑的叫鬷蔑的才子很赏识，两人一见如故。魏献子想借此说明他也是爱才的人。他接着对贾辛说："现在你有功于王室，因此，我举荐你担任了县大夫。你去吧，好好干，不要损坏了你已有的功绩。"

另外，魏戊到梗阳任县大夫之后不久，便遇到了一个棘手的案子，无法定夺。于是，他便将这个案子转交给中央，由当政的魏献子处理。魏献子本来想要接受贿赂，偏断这个案子，但由于魏戊派人进行谏阻，魏献子终于将行贿之人辞退。

从以上所述的情况来看，可以得出如下一些认识：其一，虽然晋国大夫之子可有优先出仕的特权，但被任命者需要有真才实学才行。这十个县已不是采邑，否则，魏献子尽可以让他的亲属担任这些县大夫的官职，而不会顾虑别人的闲话。其二，若此十县是采邑，县大夫们只需住在国都，坐享该县之采就行了，既大可不必像贾辛一样，亲自到县里去办公，也无需像魏戊一样，



公元前 500 年晋县分布示意图①

① 李晓杰:《中国行政区划通史 · 先秦卷》,第 552 页。

将县里无法断的案子上报到中央。因此,这些县已与采邑性质的县完全不同,是一种新型的县。其三,我们还应注意到,这十个县各自的区域是在原属大夫的采邑的基础上重新划定的,如原先的羊舌氏之田,仅有两邑,重新划定后,成为十县中的三县。这与以往的只是简单地以一个所灭之国为县,或以邑为县是完全不同的,而这正是行政区划出现的表征。

以上我们对郡县制中的县有了一个初步了解,下面再来看看郡的情况。与县相比,春秋时期有关郡的记载非常有限。据学者们研究,只在《左传》中有一条可靠的简单记载。这则记载也是出自晋国。公元前 493 年,当时晋国的执政大夫赵简为了让将士们临阵勇猛杀敌,他在誓词中许诺说:"克敌者,上大夫受县,下大夫受郡。"然而有关郡的详细情况,则不是很清楚。现在只是大体知道,郡起初应设在诸侯国的边地,与设在繁华地区的县,只是名称不同而已,其间的区分并不一定非常明晰。再有郡与县两者在初期阶段,也不存在着什么统属关系。至于郡下统县,则是要到战国时期才变得明确起来。

4. 战国时期主要诸侯国的疆域及其郡县设置

降至战国时代,卿大夫们势力进一步上升,并已出现代替原来的诸侯的局面,其中秦、齐、楚、韩、赵、魏、燕七个诸侯国在当时势力比较强大,各自称霸一方,史称"战国七雄"。

下面,将战国七雄的疆域情况大致作一介绍:

秦国始建都于雍(今陕西凤翔县西南),后又曾迁都到泾阳(今陕西泾阳县西北)、栎阳(今陕西临潼县东北),公元前 350 年定都咸阳(今陕西咸阳市东北)。其疆域范围大致有今河南西端、陕西大部、甘肃东半部以及四川大部的地区。

齐国的都城一直在临淄(今山东淄博市东北旧临淄北)。其

疆域有今山东大部及河北东南部地。

魏国初期建都于安邑(今山西夏县西北),公元前 361 年定都大梁(今河南开封市)。其疆域领有今山西西南部、河南东部,并涉及陕西、安徽两省境地。

韩国最初以平阳(今山西临汾市西南)为都城,先后迁都宜阳(今河南宜阳县西)、阳翟(今河南禹州市),公元前 375 年灭郑后迁至新郑(今河南新郑市)。其疆域大略有今河南中、西部及山西、陕西两省一隅之地。

赵国的都城从晋阳(今山西太原市西南)迁至中牟(今河南鹤壁市西),公元前 386 年定都于邯郸(今河北邯郸市)。其疆域有今山西中、北部,河北西南部,内蒙河套地区以及河南、山东两省境地。

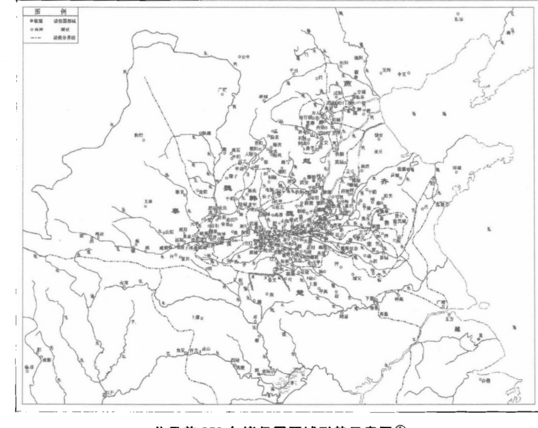
燕国的都城一直在蓟(今北京市)。其疆域有今河北东、北部,辽宁南部及内蒙古境地。

楚国建都于郢(今湖北荆川市江陵区西北),公元前 278 年在秦国的打击下先后迁都于陈(今河南淮阳县)、巨阳(今安徽阜阳市北),公元前 241 年迁至寿春(今安徽寿县)。其疆域大致有今湖北、湖南两省,河南南部,江苏、安徽、浙江三省大部以及山东、江西、陕西、四川等省之地。

战国时期,以秦、齐、楚、韩、赵、魏为首的诸侯国还纷纷进行改革,逐渐建立起中央集权的政治体制,这些中央集权国家在地方上大都采取了县与郡的组织形式。

由于史籍记载的缺乏,春秋时期的县是如何向战国时期的县转变的,目前还不是十分清楚。现在所能知道的战国时期有关县的记载出自秦国。

战国初期,秦国不断向东发动攻势,拓展自己的地盘。在几十年的时间里,便在新占领的地区设置了不少的县。到了公元前 375 年,执政的秦献公开始着手改造最基层的居民组织。他



公元前 350 年诸侯国疆域形势示意图①

① 李晓杰:《中国行政区划通史·先秦卷》,第 555 页。

下令将全国人口编为五家为伍，十家为什的单位。这一做法，被称为“户籍相伍”①。到了公元前350年，秦孝公又任用商鞅，实行变法。商鞅在变法中注意到了秦国地方行政制度中存在的问题，采取了“并诸小乡聚，集为大县，县一令，四十一县（一说三十一县）”②的做法，每一县的最高长官，也都由国君来任命，以便中央对地方实施行之有效的管理。

至于其他诸侯国具体是如何设县的，就不像秦国这样清晰明白了。但是有一点可以明确的是，战国时期，县的设置在各国已经是很普遍的现象了。到了秦统一六国时，可以确知的县已达到几百个。下面以韩、赵、魏三国在不同时期设县的地域分布为例，来看一下战国之县大体所呈现出的几个特点：

其一，三晋各自设县的区域相对比较集中，河流两岸、地理形胜之区往往是诸侯国设县的首选，在一定程度上体现了自然地理区域与政区设置的一致性，这种情况在三晋设县的早期尤为明显。如在上面所述中可以看到，韩国所设之县便是分布在汾水流域的上游，稍后韩又在位于太行山盆地的上党地区设县；赵国之县则主要分布在被太行山分割而成的东西两个地理单元之中（东部是河北平原，西部是山西高原）。魏国其时之县虽不能详考，但从已知所设的温县来看，可知也是位于河水沿岸的。魏国设县的这一特点还一直沿续到战国末年，后来在魏国的东部区域都城大梁以北、河水的两岸，就设置了不少的县。可见自然因素对政区设置的影响还是不小的。因为在以农业为主要经济的时期，一定数量的可耕地是一个地区发展的重要保障，河流的两岸、开阔的平原、肥沃的盆地，都恰好提供了适宜耕种的场所。随着经济的发展，人口繁衍，在这些地区率先置县，便是情理之中的事情了。

---

①《史记·秦始皇本纪》。
②《史记·秦本纪》。

其二,各国的都城周边多有县城分布。这种情况与春秋时期颇为不同,其时晋县多分布于晋国的边地,而且远离都城绛。到了战国,情况为之一变,在韩国的都城郑、赵国的都城邯郸以及魏国的都城大梁周围,都设置有不少的县。这说明,近都城之地,经济多较为发达,因此可以看出,在其时有一部分县是设置在繁华之所的。此其一。其二,这些设在都城周边的县,也应具有拱卫都城的作用,换言之,置县时也较多地考虑到了军事因素。

其三,战略要地,也是设县的重点所在。这方面韩、赵、魏三国都有典型的实例。

韩的上党地区,战略地位十分重要。关于这一地区的形势,在东汉初年冯衍给时任上党郡太守田邑的一封书信中有过如下的描述:"夫上党之地,四塞之固,东带三关(按,三关即上党、壶口、石陉三关)"①。从地形上看,上党地区的东部是太行山,南部是中条山,西部是太岳山。三条山脉交汇,形成了一个封闭型的盆地,而此地的东部便是河北平原,因此占据此地,便可居高临下,俯视中原地区。韩为了有效地控制这一地区,先是在这一区域设了不少的县②,随后又在这些县之上设置了上党郡。

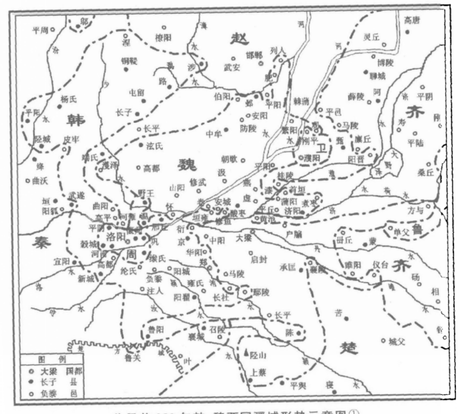
赵在武灵王时为了加强与巩固北部的边地,抵御北方少数民族的侵扰,由东至西,分别设置了代、雁门与云中等郡,并在这些郡下设置了一些县。另外,太原盆地是赵的先人活动的重要地区,不仅是一个发达的经济区,同时也是一个战略要地,赵在这一区域先后设置了三十余县,并置太原郡来进一步加强控制与管理。

魏在战国初期于河西地区设置的少梁、合阳、雒阴等县,则

---

①《后汉书·冯衍传》。

② 据《战国策·秦策一》中的记载,韩上党有十七县。



公元前280年韩、魏两国疆域形势示意图①

① 李晓杰:《中国行政区划通史·先秦卷》,第561页。

完全是为了巩固河西地区，抵御西部秦国的入侵。西河郡与上郡的出现，也说明这一地区所设置的县已构成了一定的规模。由此可见，战国时期的县在当时不仅仅是经济发达之区的代名词，同时在某种意义上说，也是战略要地的同义语。

其四，战国时期，郡下辖县制度已经形成，特别是三国的边地，这种郡县二级制的运用显得尤为突出。上文提到的韩在上党地区设郡、赵在北部边地设郡、魏在河西地区设郡，即是很好的实例。然而，需要指出的是，虽然在战国时期郡县二级制已经出现，但从其时所设之县的情况来看，还有为数不少的县依然是独立存在的。而且有些县的地位与级别并不一定比郡低，如宜阳，在当时就是韩国的一个大县，而且“名曰县，其实郡也”①。再如韩国的新城，在一度由韩属楚时，楚王就曾将新城作为主郡，以此来统领周围的边邑。

战国时期各国设置的郡，从现有文献记载来看，大都设在边地，目的是为了防范别的诸侯国或境外的少数民族。如三家分晋后，河西地区成为了魏的领地，魏在这一地区设置了上郡与西河郡，其目的便是为了防范西部的秦国。后来魏失此二郡，便退而求其次，继续在河东置郡，其功用还是为了对付秦国的侵入。再譬如赵国，在其北境设立了云中、雁门及代郡三郡，目的是防御林胡与楼烦等少数民族。燕国设置上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东五郡，则是针对东胡的。楚的巫郡与黔中二郡，也是为防百越与西南夷而设的。

另外，在郡与县之间，也慢慢出现了统辖关系。经现在学者们的推测，这种现象的出现大概是基于以下两种情况产生的。其一是起先郡置于诸侯国的边境地区，领域虽然广大，却相对比较荒芜，后来由于边地经济的不断发展，郡的辖境内开始变得繁

---

①《史记·樗里子甘茂传》。

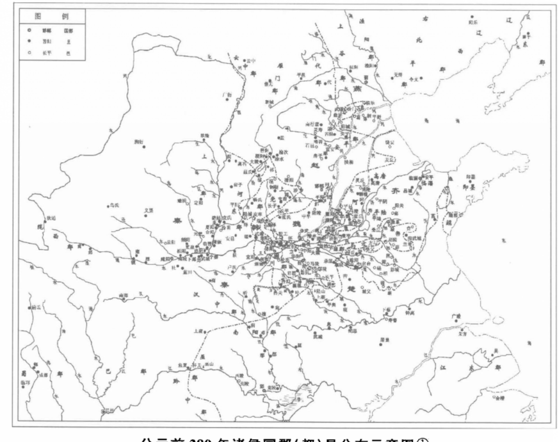
荣起来，为了便于管理，于是在郡下再分设数县，这样以郡统县的制度便逐渐形成了；其二是在诸侯国的边境地带，原本已设置了许多县，后来因为军事上的需要，便又在这些县上置郡，以利统管，这样也便形成了郡下辖县的制度。到了战国中期，有关郡下统县的文献记载已很普遍。

战国时期，郡、县的长官都由诸侯国的国君任免，不能世袭，郡县的领域也都由国君直接控制，不再作为封赏。这样，以郡县制为其形态的行政区划已经基本形成。

不过，需要指出的是，郡县二级制当时只是在诸侯国的边境地区得以较为广泛地推行，在诸侯国的内地，则只是设县，一直没有设置过郡。再有就是，在诸侯国内，国君对亲属与大夫的封邑依然存在，并未因郡县制的出现而消除。

此外，还有一个特例，那就是战国七雄之一的齐国，其境内虽然设了不少的县，却一直没有设过郡。齐国在县上所设立的是具有守卫性质的大都，其作用大约与其他国家的郡相当，齐国把全国的范围划分为临淄等五都，实行五都制。

战国末年，秦国逐渐强大起来，秦王嬴政从公元前 230 年开始了统一六国的战争，到公元前 221 年最终完成了统一大业，建立了历史上第一个统一的中原王朝——秦。



公元前 280 年诸侯国郡(都)县分布示意图①

---

① 李晓杰:《中国行政区划通史·先秦卷》,第 554 页。

六合一统：秦汉时期的疆域与政区

战国末年，秦国逐渐强大，秦王嬴政在公元前230年，派大将内史腾灭掉了韩国，开始了统一六国的进程。公元前228年，秦军又攻下邯郸，俘虏了赵王，赵公子保逃往代（今河北蔚县东北）。又过了两年，秦兵夺取了燕地，燕王东迁到辽东。之后，秦军又挥师向南，在公元前225年灭掉魏国；两年之后又俘获了楚王，占领江南。公元前222年，又将燕国在辽东及赵国在代的势力灭掉，分别俘虏了燕王与代王。至公元前221年，秦国灭掉最后一个强大的对手齐国，统一了全国，建立了中国历史上第一个统一的王朝——秦。

1. 从"三十六郡"到"四十八郡"

在《史记·秦始皇本纪》中，司马迁记载了如下一段场景：公元前221年，刚刚完成统一大业的秦王嬴政在都城咸阳（今陕西咸阳东北）召集群臣，举行了一个具有重要意义的御前会议。在这次会议上主要讨论了两件大事：其一是商议帝号，其二是订立制度。有关第一件事，司马迁写道：

> 秦王初并天下，令丞相、御史曰："……寡人以眇眇之身，兴兵诛暴乱，赖宗庙之灵，六王咸伏其辜，天下大定。今名号不更，无以称成功，传后世。其议帝号。"丞相（王）绾、御史大夫（冯）劫、廷尉（李）斯等皆曰："昔者五帝地方千里，

其外侯服夷服，诸侯或朝或否，天子不能制。今陛下兴义兵，诛残贼，平定天下，海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及。臣等谨与博士议曰：'古有天皇，有地皇，有泰皇，泰皇最贵。'臣等昧死上尊号，王为'泰皇'。命为'制'，令为'诏'，天子自称曰'朕'。"王曰："去'泰'，著'皇'，采上古'帝'位号，号曰'皇帝'。他如议。"制曰："可。"追尊庄襄王为太上皇。制曰："朕闻太古有号毋谥，中古有号，死而以行为谥。如此，则子议父，臣议君也，甚无谓，朕弗取焉。自今已来，除谥法。朕为始皇帝。后世以计数，二世三世至于万世，传之无穷。"

从上面这段文字中，我们可以知道，秦王嬴政在经过多年的征战，如今将齐、楚、燕、韩、赵、魏等六国全部平定，四海归为一统之后，觉得自己功高盖世，认为如果再用与原六国国君一样的名号来称呼他，是不足以显示他的丰功伟绩，也无法使他流芳百世的。于是他在群臣建议的基础上，自定为"始皇帝"。群臣对此也都表示同意，并无异议。

至于要讨论的第二件事情，则没有如此顺利，非但如此，还引发了一场不小的争论。以丞相王绾为代表的一批大臣，率先向秦始皇建议道："诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以填之。请立诸子，唯上幸许。"他们的意思就是说："现在秦刚刚统一了六国，原六国之地，如燕、齐、楚等，地处较远，如果不分封新的诸侯王，恐怕无法镇抚这些地区，所以请求立诸皇子为王，希望圣上能够批准。"秦始皇于是将王绾等人有关分封的这一建议提交给与会的诸位大臣讨论。结果几乎所有的大臣都认为这个办法非常好，应该实行。不过，唯有廷尉李斯对此不以为然，他辩论道：

周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻击如仇雠，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异意，则安宁之术也。置诸侯不便。

李斯这段话的意思是："当初周文王与周武王分封了很多的同姓子弟为诸侯王，但是后来这些诸侯王彼此之间的关系渐渐疏远，互相攻击，视同仇人，周天子对此也不能禁止。现在四海之内，仰仗陛下的神灵而得以一统，成为了郡县之地。用国家的赋税重重赏赐给诸位王子与功臣，就已经足够了。改行郡县制，天下没有不同的意见，就说明这一制度是有利于国家安定的措施，所以说分封诸侯是不适当的做法。"在听了李斯这番话后，秦始皇最后说道：

天下共苦战斗不休，以有侯王。赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求其宁息，岂不难哉。廷尉议是。

秦始皇认为，天下的人们之所以会苦于连年的战争，就是因为有诸侯王的存在。现在我们仰赖祖辈，使天下刚刚平定下来，却又要分封诸侯国，这不就是在制造战争吗？在这种情况下，却还要寻求安宁，岂不是一件非常难的事情吗？因此，他认为廷尉李斯实行郡县制的建议很对，应该采纳。

于是秦始皇不立尺土之封，将郡县制推行天下，把全国分成三十六个郡①，每郡设置郡守、郡尉、监御史等官职。这些郡的官员，都由中央朝廷直接任命，而且可以定期更换。郡守是一郡的行政长官，权力很大，除了所辖各县的长官由中央任命外，一

---

① 有关秦初并天下所设三十六郡之名，至今无有定说。最新的相关研究请参见辛德勇《秦始皇三十六郡新考》（载《文史》2006 年第 1 期与第 2 期）一文。

郡的属吏都由郡守从本郡人士当中选拔。在治郡方略方面，郡守可以施展自己的才能，朝廷对此不加干预。郡尉典武职甲卒，不是郡守的属官，而是直接领受朝廷的命令。监御史负责监察郡治，又叫郡监，隶属于御史中丞，是中央监临地方的官员。因此，监御史、郡守、郡尉虽然在职务上相互联系，却不相隶属。郡之下再辖县，每个县依据大小，设置不同名称的长官，大县称令，小县称长。

此后，大约在秦始皇二十九年(公元前 218 年)，秦军向南越过南岭，开始了对南越人的征服。几年之后，秦军再次从水路，沿史禄率人开凿的沟通湘江与漓江的运河——灵渠，到达岭南，占领了五岭以南的南越地(今广东、广西及越南东北部)，然后设立了南海、桂林及象郡等三郡。

秦始皇三十二年(公元前 215 年)，大将蒙恬又率领三十万大军北上，将活动在河套一带的匈奴人赶走，收复了战国时期赵国的地盘。次年，秦便在阴山以南、黄河以东的区域内设置了九原郡，统辖在这一区域内新建的三十四个县(一说四十四个县)。另外，为了加强秦朝北部的边防，秦始皇又征募劳力将战国时期秦国、赵国和燕国各自筑造的长城连接起来，加以补建修缮，最后建成了一条西起临洮(今甘肃岷县)，沿黄河、阴山，东至辽东(今朝鲜平壤西北海滨)的万里长城。

在西南地区，秦以成都平原为基地，向西、北两个方向扩展，一直到了今天的大渡河以北与岷江的上游，占领了邛(今四川荥经县东一带)、筰(今四川峨边县东一带)、冉(今四川松潘县一带)、駹(今四川茂汶县北一带)等部族的地区。

这样，秦朝便形成了北起河套、阴山山脉和辽河下游地区，南到今天的越南东北部与广东大陆，西自陇山、川西高原和云贵高原，东迄朝鲜半岛北部的广大疆域。

此后，秦又陆续从已设置的郡中分出一些新郡，这样，到了

秦代末年，依据已知的各类文献记载的秦郡共有四十八个，统辖一千个左右的县级政区。另外需要说明的是，在被征服的少数民族政权区域内，秦并未置县，而是设立了与县同级的道来进行管理。

当时秦郡的划分，基本上是以山川为界，郡的辖区范围与自然地理区域颇为吻合，这主要表现在以下几个方面：首先，每个秦郡大体即是按照一个地理单元来划分的，例如首都所在的内史，占据了当时最为富庶的关中盆地，或者说是渭河冲积平原，而汉中郡的范围与汉中盆地大体相当，南阳郡的辖区也即相当于南阳盆地；其次，如果自然区域的范围比较大，就分设为两郡，如云中与九原两郡共同管辖河套冲积平原，巴郡和蜀郡一起统辖四川盆地，都是很好的例证；再次，每郡大多以一个肥沃的盆地或平原为核心，然后推广到四周的高原或山地，北地、上郡、上党、太原、河东、代郡、雁门等郡都是属于这种情况。

秦郡之所以会如此划分，是与当时以农业为主的经济密切相关的，每郡只有保证有相当的耕种土地，才能使农业生产具备一定的坚实基础。在此基础之上，行政管理也才能发挥效用。

秦朝郡县制的全面实行，标志着中央集权制国家的形成，中国从此成为皇权专制的中央集权制国家。后世对秦始皇的这一做法，大多盛赞不已，将“罢侯置守”、“废封建立郡县”列为中国历史上发生的几件最重要的大事。虽然秦代并未像秦始皇当初所想象的那样建成万世一统的大帝国，而在陈胜、吴广为首掀起的农民起义中，结束了其十五年的统治，但秦代所形成的专制主义中央集权制度，及其所确立的以郡县制为表现形式的行政区划制度，却并未就此夭折，而是为后世历代所遵奉，持续了两千余年的时间。

2. 西汉的分封

秦代虽然确立了郡县制这一在当时具有进步意义的制度，

但由于当权者的残暴统治，郡县制的优越性尚未得以体现，便爆发了各地人民的反抗。公元前 209 年，陈胜、吴广在大泽乡（今安徽宿县东南）带领戍卒九百人，揭竿而起，率先反对秦王朝的统治，各地的农民纷纷响应，原战国时期的六国贵族，也在此时加入到了推翻秦朝的队伍之中。

在反秦的大军当中，逐渐形成了以项羽、刘邦为首的两支起义军。项羽是楚国贵族之后，从其叔父项梁在吴（今江苏苏州）起兵反秦，项梁战死之后，项羽成为起义军的统帅，并在巨鹿（今河北平乡西南）之战中，大败秦将章邯，摧毁了秦军的主力。刘邦本为沛县（今江苏沛县）的一个小亭长，他在沛县起兵后，最初属项梁麾下，后与项羽领导的起义军一同成为反秦的主要力量。

公元前 206 年，刘邦率军攻占了秦都咸阳，推翻了秦王朝的统治。随后项羽的大军也进入了咸阳，他自封为西楚霸王，又分封了十八个诸侯国，刘邦是其中的汉王，占有巴蜀与汉中地区。不久，刘邦与项羽两人便展开了长达三年多的“楚汉战争”。在公元前 202 年，项羽被刘邦的大军围困在垓下，兵败自刎而亡。同年，刘邦继帝位，建立了汉王朝，史称西汉。

（1）汉初异姓王的分封

汉朝建立伊始，汉高祖刘邦便分封了七个异姓功臣为诸侯王。这七位异姓诸侯王早就拥兵自据，与其说是分封，倒不如说是刘邦对他们割据事实的承认。下面我们就依次来看看这七个异姓王的具体情况：

燕王臧荼，原本是项羽所封，因其地处东北，远离都城，刘邦无力直接控制，于是待他归汉后，只得继续封其为燕王。

韩王信是战国韩襄王的孙子，一直跟随刘邦南征北战，立过不少战功，所以等他夺取韩地后，刘邦封他为韩王。

赵王张耳，原被项羽分封为常山王，后投奔刘邦，他与韩信

一同攻下赵地后，被封为赵王。

楚王韩信，在刘邦与项羽的作战中，声名显赫，功绩卓著。他先让刘邦封他为假齐王，刘邦本不愿意，但当时迫于形势，便采纳谋士张良之策，不得已而封他为真齐王。后由于刘邦觉得韩信势力太大，在击败项羽后，以其是楚人熟悉当地习俗为由，将其改封为楚王。

淮南王英布，本在项羽手下领兵作战，被封为九江王。后刘邦派人将其说服，改投刘邦，被封为淮南王，让他与项羽作战，收复原来的封地。

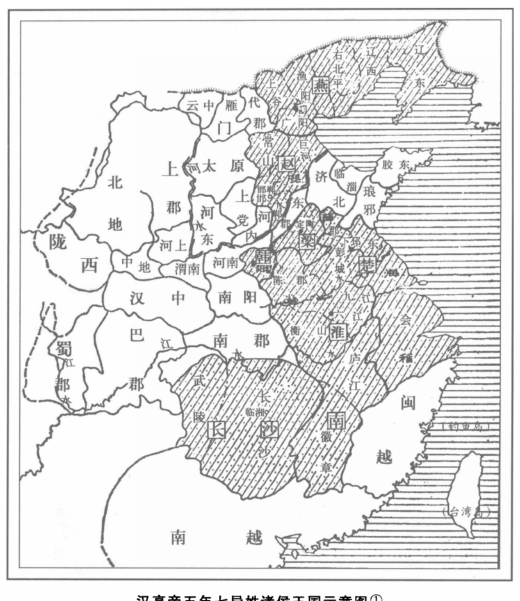
梁王彭越，在秦末聚众起兵。楚汉战争时，率兵三万多人归顺刘邦，数次攻占梁地，断项羽粮道。为了换取他出兵会师，刘邦许诺打败项羽后，将睢阳以北到谷城之间的土地封给他。项羽兵败后，彭越便被刘邦封为梁王。

长沙王吴芮，原为秦朝的番阳（今江西波阳东北）县令，秦末率领越人起兵，跟随项羽入关，被封为衡山王。项羽败亡后，他拥戴刘邦称帝，被改封为长沙王。

上述七个诸侯王国的封地，不仅占据了当时汉朝整个疆域的一半，而且还是位于汉疆东部最富庶的地区。相比之下，此时由高祖刘邦所亲自统辖的汉郡却只有十五个，出现了诸侯王国与汉郡并存的局面（参见《汉高帝五年七异姓诸侯王国示意图》）。

如此的政治地理格局，当然会使刘邦心中产生不快，分封这些异姓王本来就不是他所愿意做的事情，又加上这些诸侯王手中握有重兵，不听中央政权的调遣，实际上对刘邦的统治已构成很大的威胁，因此从分封的那一天起，他便开始考虑用什么样的办法将这些异姓王一一铲除，以消心头之患。

于是在随后的几年时间里，刘邦千方百计地寻找借口，分别以“谋反”的罪名，将长沙王之外的其他六个异姓诸侯王逐一废除。长沙王吴芮及其后人之所以能够在这场清除异姓王的过程



汉高帝五年七异姓诸侯王国示意图①

---

① 周振鹤:《西汉政区地理》,人民出版社,1987 年,第 9 页。

中得以幸免，很大的原因是因为长沙国地处汉朝南境，人口稀少，吴芮及其后人又一向小心谨慎，绝不让皇帝感到他们已对汉朝构成了威胁。因此，长沙国一直延续至文帝初年，才由于吴氏无人承继王位而除国。从此，刘邦下令说："非刘氏而王者，天下共击之。"①就是说，如果今后再有不是姓刘的人当了诸侯王，天下的人应当联合起来一起消灭他。

(2) 同姓诸侯王国的设立

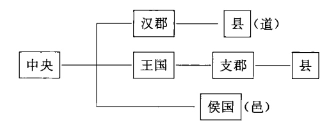
汉朝在基本扫除来自异姓诸侯王的威胁后，并没有停止分封举动，而是自刘邦始，又展开了分封同姓诸侯王的进程。之所以会出现这种情况，大体有两个方面的原因：其一，刘邦认为秦朝短祚，仅经二世便迅速而亡的一个重要原因便是没有分封同姓诸侯王国，这样，一旦境内出现反叛，就不会有人出来拱卫中央政权。刘邦自然不愿重蹈秦王朝短命的覆辙，于是便着手分封同姓诸侯王，以便有足够的力量屏藩中央。另外，已分封异姓诸侯王对刘邦的讨价还价，关键时刻不服从调遣，也是促使他加快分封同姓诸侯王步伐的原因。其二，由于秦朝推行郡县制的时间很短，人们对这一制度还缺乏足够的认识，以致不少人误将秦朝出现的残暴统治与郡县制的实行联系起来，认为两者之间存在着因果联系。另有一些人，虽然不反对推行郡县制，但同时又认为分封制也不错，同样有存在的必要，两种制度可以同时实行。这些看法都会或多或少地影响到刘邦，于是他虽然清除异姓诸侯王，但并不废弃分封制。

不过，刘邦分封的同姓诸侯王国又与西周时期的诸侯国不同，他采用的是分封制与郡县制的混合体形式。在这些同姓诸侯王国之下，依然领有郡县，这些属于诸侯王国的郡被叫做支郡，虽然名义上还是属于中央政权的，但实际上已在诸侯王的直

① 《汉书·王陵传》。

接管辖之下了。另外，在这些诸侯王国中，官员的设置也与汉郡有所不同。在官员的设立上，诸侯王国与汉廷相同。汉中央政府为其设置辅佐诸侯王的太傅与统领众官的丞相，至于御史大夫以下诸卿，则是由诸侯王自己任命。

除了诸侯王以外，刘邦还分封了一百多位功臣为列侯，建立侯国，其地位与县相当，但直接隶属中央。汉初所实行的行政区划，可以用下图直观地表示出来：

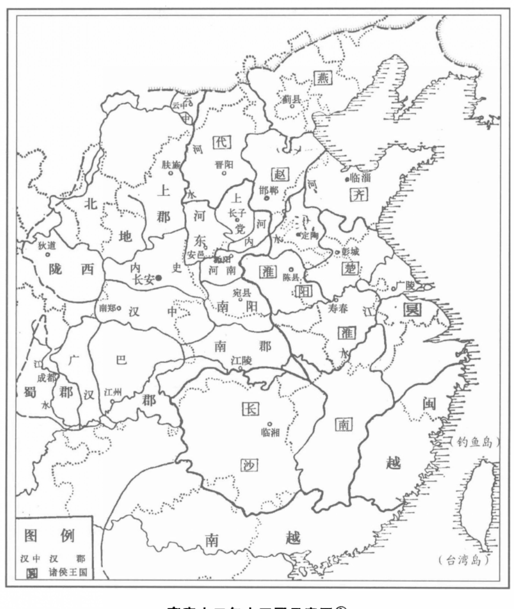


到刘邦临终前的高帝十二年（公元前195年），同姓诸侯王替代异姓王的工作基本完成，其时，刘邦的同姓子弟为诸侯王的有九个，此外只有一个异姓的长沙王。这些同姓诸侯王国分布在太行山以东，大的诸侯王国统有六七个支郡，小的也有三四个，它们与长沙国在地域上连成一片，总封域占到当时汉朝整个疆域的一半以上；而汉中央政权直接控制的仅有十五个郡，大体相当于今天的陕西、山西南部、河南北部与中西部、湖北与四川的大部、黄河以东以南的宁夏与甘肃，从面积上说，比高帝五年异姓诸侯王国存在时的汉郡领域还小（参见《高帝十二年十王国示意图》）。

（3）从文帝“众建诸侯”到武帝颁布“推恩”令

然而，诸侯王国的存在与中央政权之间不可避免地会产生矛盾。诸侯王可以任命所辖支郡的郡太守以下的官员，征收赋税徭役。此外，他们还利用控制盐、铁等资源，减免百姓赋税，与朝廷争夺民户。平日，他们还豢养了不少宾客，帮他们出谋划策，通过各种方法与汉廷分庭抗礼。

同姓诸侯王的这些特权与举动，使得中央政权不得不采取措



高帝十二年十王国示意图①

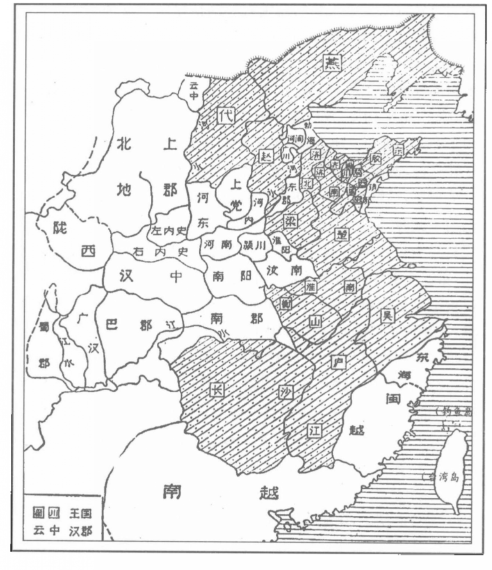
---

① 周振鹤:《西汉政区地理》,第11页。

施，限制与打击他们势力的增长。刘邦死后，吕后执政，她采用分封外戚为王的方法，试图抑制同姓诸侯王的发展。她废梁、赵，割齐、楚，先后设立了八个与吕氏有关的诸侯国。这种做法自然引起了刘姓宗室的不满，因此，在吕后死后，同姓诸侯王便与朝中大臣联手，除掉了诸吕，拥立文帝，恢复了刘姓政权。随后，将吕后所封的外戚诸王废除，复齐、楚、赵诸同姓王国的故地。这样一来，除了长沙一国之外，重又出现了诸侯王国都为刘姓的情况。由于在文帝继位之事上，同姓诸侯王立了大功，因此，文帝对他们优礼有加，使得这些同姓诸侯王的气势更为嚣张。

但是这些同姓诸侯王国毕竟是中央政权的潜在威胁，尤其是到了此时，同姓诸侯与皇帝之间的亲属关系已经疏远，人人都想尝尝当皇帝的滋味，如不加以限制，一旦这些诸侯王发动叛乱，势必会对中央政权造成严重的危害。有鉴于此，文帝采纳大臣贾谊以亲制疏与"众建诸侯而少其力"的建议，先后做了两件事，一是把自己的亲子由淮阳王迁为梁王，目的是为了牵制其他较疏远的同姓诸侯王；一是趁齐文王死时无子继位的机会，将齐国一分为七，又迁淮南王为城阳王，把原淮南国一分为三，用这种分地的方法使诸侯王国的辖境变小，借以达到削弱诸侯王势力的目的。到文帝十六年（公元前 164 年），诸侯王国的数目已增加到了十七个，汉郡的总数也由于诸侯王国的更动而有所增加，到文帝后期，已达二十四个（参见《文帝后期十七王国示意图》）。

汉景帝初年，御史大夫晁错针对诸侯王国这个难题，向景帝提出削藩之策，即将诸侯王国下辖的支郡削掉，收归中央。景帝采纳了他的建议，在他即位的第三年（公元前 154 年），分别削掉楚王与赵王的一个郡、胶西王的六个县。这一举措无疑直接触及了诸侯王的利益，必然会引起他们的强烈不满。于是，当朝廷下令削吴国二郡的诏书送到吴王刘濞的手中时，这位资格最老、实力最强的诸侯王便联合楚、胶西等六国，起兵叛乱，这就是历

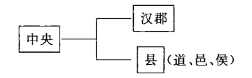


文帝后期十七王国示意图①

① 周振鹤:《西汉政区地理》,第 13 页。

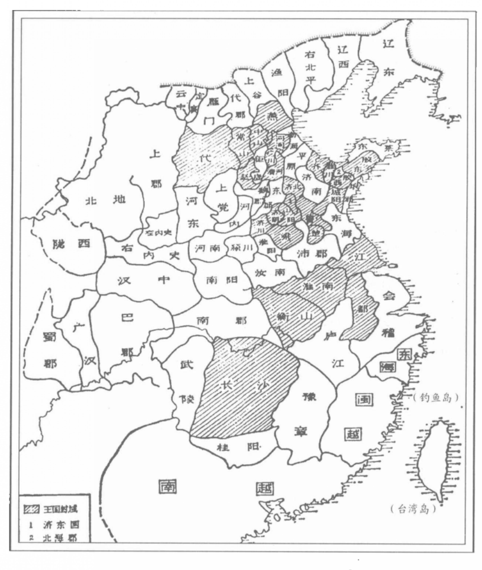
史上著名的“吴楚七国之乱”。当时吴王在他统治的诸侯国境内实行总动员，征集了二十多万人，打着诛“贼臣晁错”的旗号，与楚国联合攻打对朝廷效忠的梁王，杀死了好几万人。景帝得知这一消息后，连忙派太尉周亚夫等人分头迎击反叛的七个诸侯王。在此期间，景帝又听信谄言，将献“削藩策”的晁错问斩，以为这样就可以平息诸侯王的叛乱，但当他得知吴楚等国并未因此收兵时，才醒悟过来，后悔不已。不过，汉军在周亚夫等人的率领下，仅用了不到三个月的时间，便将反叛的七国全部平定，吴王等七个诸侯王到最后不是被杀，就是自杀。

同姓诸侯王的势力在这场平叛战争中，遭到重创。景帝趁机将诸侯王的支郡、边郡收归汉廷，诸侯王国领域变成只有一郡之地。诸侯王自己任命官吏和征收赋税的特权，也被同时剥夺，他们不再管理民政，仅是按朝廷所规定的数额领取自己国家的租税作为俸禄，如此一来，诸侯王国的地位大大下降，已经变得和一般的汉郡没有什么差别了。汉代的行政区划也相应地简化为郡(国)县二级制，具体形式如下：



因为汉廷接纳了不少诸侯国的支郡，使汉郡的数目猛增。在景中六年(公元前 144 年)，与二十五个诸侯国并存的汉郡已增加到了四十三个(参见《景帝中元六年二十五王国示意图》)。

在历经了景帝削藩之后，虽然每个同姓诸侯王国变得仅领一郡之地，但是有些大的王国境内仍然是数十座城池相连，拥有上千里的地盘，势力依然不小。汉武帝执政后，为了防止这些诸侯王国互相联合起来反抗中央政权，于是采纳谋臣主父偃的建议，在元朔二年(公元前 127 年)，颁布“推恩”令，用以缩小诸侯王国的领地。这一措施的具体方法是，诸侯王可以用自己的私



景帝中元六年二十五王国示意图①

① 周振鹤:《西汉政区地理》,第15页。

恩，将领地内的土地割给他的子弟，由朝廷定立封号，建立侯国。新的侯国一旦设置后，这块地方就不再从属于原来的诸侯国，而必须改为相邻的汉郡统辖。如此一来，侯国设置的越多，诸侯王国的领域便会变得越来越小。因此，推恩令的实施，效果与削地没有什么实质性的差别，只不过是规模没有削地那么大，并且名义上也比削地好听罢了。实行推恩令，从表面上看好像是诸侯王自己愿意的，但实际上带有强迫的性质。一个诸侯王有多少个王子，就必须分封多少个王子侯国，而在当时，诸侯王一般都有很多王子，因此西汉所出现的王子侯国前后竟然有几百个，经过几代以后，诸侯王国的领地已大为缩小。到了西汉末年，有的诸侯王国变得只有三四个县的范围了。

经过推恩法，诸侯王国的实力已被严重削弱，再也无法构成对中央政权的威胁了。诸侯王国的数目也从汉武帝初年的二十四个降到末年的二十个以下。至此，历经文、景、武帝三代的努力，终于将同姓诸侯王国这个中央政权的威胁彻底消除了。

3. 汉武帝时期的开广疆土

经过“文景之治”之后，汉代在经济上有了一定的恢复与发展，到了武帝初年，国家已有了比较充足的积蓄，加上吴楚七国之乱平定后，汉朝内部潜在的分裂割据威胁也已基本消除了，在这样的前提下，胸怀大略的汉武帝便将注意力转向对付境外的敌人，开始了开拓疆土的活动。

(1) 西南夷地区的开辟

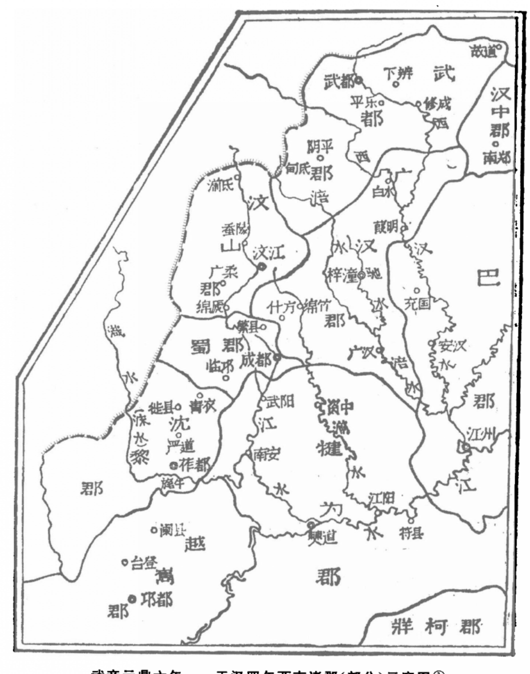
汉时的西南夷地区，大致相当于今四川西部和西南部、甘肃南部、贵州西方、云南和今国境外相邻地区的各民族地区。当时分布在今乌江、金沙江流域的有夜郎、滇、邛等国。

建元六年(公元前 135 年)，汉武帝命唐蒙率兵出使南夷，劝

说夜郎国及其周围的小城归附汉朝，他们均表示愿意接受。于是以汉朝的广汉郡南部，合夜郎国及其周边小城，设置了犍为郡。其辖境初期范围很大，相当于今四川简阳、彭山等县以南，云南东部、广西西北部和贵州大部所组成的区域。

元光年间(公元前134—前129年)，司马相如上书汉武帝，认为西夷的邛(今四川西昌一带)、筰(今四川盐源一带)也可以设立郡县，于是武帝派他出使西夷，在邛崃山以南设置了一个都尉和十多个县，隶属蜀郡统辖。后来由于西南夷地区交通极其不方便，虽然汉廷调集了许多人力来修筑道路，但并没有什么收效，加上当时武帝又忙于应对北方的匈奴，因此，只好暂时将所设的西夷十几个县取消；但是为了对付南越，从军事角度考虑，在南夷仍保留了所设的犍为郡，下辖两个县与一个都尉的范围。

汉朝对匈奴的战争取得绝对胜利后，再度将开拓的重点转向了西南夷地区。元鼎五年(公元前112年)秋，武帝让弛义侯从犍为郡征发南夷的军队，跟随汉朝的其他队伍平定南越吕嘉的叛乱。夜郎旁的小城且兰(今贵州黄平西南)的君长，因害怕自己的军队随汉军远征南越后周围的部族会借机对他们进行攻击，于是聚众起来进行反抗，杀死了汉使者与犍为郡的太守。汉朝于是用原来应当去打击南越的八校尉兵对之进行镇压，将且兰攻破。第二年，因南越已被汉朝攻破，便让八校尉兵就地平定整个南夷地区，灭掉了阻挡汉朝通往滇国道路的头兰，占领了牂柯江以南到劳水(今黑水河)一带的广大地区。于是，汉朝用犍为郡南部合新开的南夷地，设立了牂柯郡。随后，汉朝又杀掉了邛君、筰侯，在西南夷地区，依据各个少数民族的地理分布，设立了四个郡。它们分别是：以广汉郡西部的白马氐设置的武都郡、以蜀郡北部的冉駹(今四川茂汶北)建立的汶山郡、以蜀郡西南部的筰都设立的沈黎郡、在沈黎郡以南的邛都设置的越巂郡(参见《武帝元鼎六年——天汉四年西南诸郡(部分)示意图》)。



武帝元鼎六年——天汉四年西南诸郡(部分)示意图①

---

① 周振鹤:《西汉政区地理》,第 139 页。

元封二年(公元前 109 年),武帝又调遣巴蜀的军队,将不肯归附汉朝的滇国(今云南东部滇池附近地区)旁的一些小城灭掉,迫使滇国国王投降,武帝于是以滇地合牂柯郡西部而设置了益州郡。又过了几年,汉朝降服了昆明,也将其地并入了益州郡的领域。至此,西南夷地区完全纳入了汉朝的版图,使汉的西南疆界达到今天的高黎贡山与哀牢山一线,而且按照郡县制的体制,由中央政府直接进行管理。

不过,由于在设立时缺乏周密的考虑,有的郡领域有限,人口稀少,不适合再存在下去,因此,在武帝末年,撤除了沈黎郡,宣帝地节三年(公元前 67 年),又撤销了汶山郡。两郡原来的辖地都并入了邻近的蜀郡。

(2) 岭南地区的征服

前文曾经提到,秦朝曾在岭南地区设立过南海、桂林、象郡等三郡。在秦亡之后,这三郡之地被南海尉赵佗占据,建立了南越国。汉朝初年,由于国力还不够强大,没有力量对付远在岭南的南越国,这样赵氏政权便得以延续了差不多一百年的时间。到了武帝时,征服南越国的问题又随着国力的增强而提上了日程。

元鼎五年(公元前 112 年),南越国丞相吕嘉发动叛乱,杀死南越王与汉使,陈兵于边界之上。武帝得知后,下令征集了越人与江淮以南十万军队,分兵五路前去讨伐。伏波将军路博德率一路人马从桂阳(今湖南郴州)沿湟水(今连江、北江)而下;楼船将军杨仆带领一路军队由豫章(今江西)出兵,经横浦关(今江西大余县大庾岭南)入南越。另外三路中,有两路军队是从零陵(今广西全州西南)和苍梧(今浔江流域)出发,有一路则是在夜郎征集的军队,沿牂柯江(今北盘江、红水河)而下。这五路大军原计划在南越国的都城番禺会师,结果先到的杨仆与路博德两路队伍,不等其他三路人马到来,便完成了将南越国全境平定的任务。

于是在元鼎六年(公元前 111 年),武帝把原来秦国所设的

桂林、南海、象郡三郡之地，分置成南海、苍梧、合浦、郁林、象郡等五个郡。又将原南越王赵佗在文帝时所设的位于象郡以南、在今越南境内的交趾、九真两郡，承袭下来，并在这两郡以南设立了日南郡，汉朝的南疆由此扩展到了今越南的中部地区。元封元年（公元前 110 年），汉军又渡海夺取了海中大洲，也就是今天的海南岛，在那里设立了儋耳郡与珠崖郡。至此，武帝在岭南地区先后共设置了十个郡。

但是，由于在今海南岛的民众不断反抗地方官的残暴统治，汉朝在那里的统治一直不能稳定下来。因此，到了昭帝始元五年（公元前 82 年），便将儋耳郡并入了珠崖郡；元帝初元三年（公元前 46 年），珠崖郡的山南县人民又起来反抗，当地的政府无法在那里继续维持下去，元帝于是接受大臣贾捐的建议，将珠崖郡也最终放弃了。

(3) 汉与匈奴在北方的争斗

秦朝末年，匈奴在冒顿单于的率领下，趁秦军忙于应对农民起义之际，不仅将秦将蒙恬当年夺取的土地全部收回，而且还继续南下，控制了一部分战国时期秦、赵、燕的故地。等到刘邦消灭了竞争对手项羽，匈奴的势力已经十分壮大，对汉朝所构成的威胁自不待言。从高帝到武帝初年，汉与匈奴之间曾有过多次交兵，但由于汉的力量不够强大，国内又存在着诸侯王的分裂割据危机，因此无法将匈奴制服，只得采取权宜之计，用和亲等对匈奴有利的办法，换取暂时的边地安宁。然而，即使如此，匈奴在边地的小规模侵扰依然不断，成为汉朝北部边地很大的忧患。

武帝时，随着国力的日益强盛，对匈奴实施反击的条件已经成熟，于是他开始着手调兵遣将，从元光六年（公元前 129 年）起，向匈奴发起进攻。两年之后，大将卫青带领汉军从云中（今内蒙古土默特川一带）出发，夺取了河套南部的“河南地”，然后一直又打到陇西，俘虏了几千匈奴兵，武帝便在这一带设立了朔

方郡，进行管理。这样汉朝的边界线便到了今阴山山脉一线。

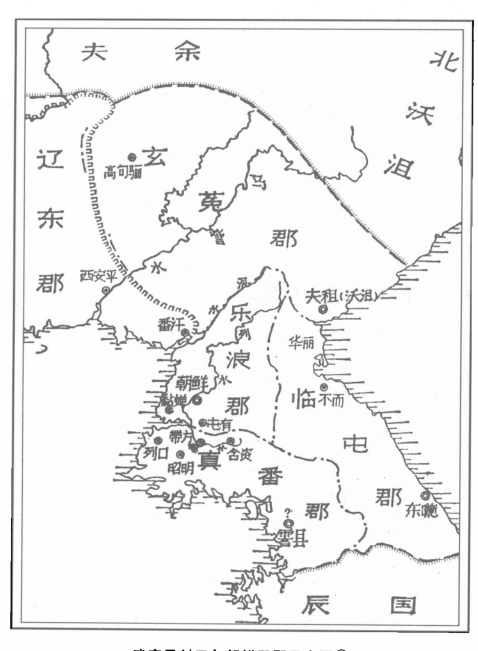
汉朝在占据了“河南地”之后，又将进攻的重点转向了河西走廊。元狩二年（公元前 121 年），霍去病率领汉朝的军队两次出击匈奴，攻入了河西走廊，匈奴的浑邪王杀死了休屠王，带领四万多人归降汉朝。武帝于是在其地设置了酒泉、武威、张掖、敦煌四郡，这样，汉朝便控制了整个河西走廊与湟水流域，阻断了匈奴与西羌的联系，打通了通往西域的道路，以便经营西域，进一步打击匈奴。

（4）朝鲜四郡的开置

早在战国末期，燕国已开始控制朝鲜半岛北部的朝鲜、真番。秦朝建立后，依然没有放弃对这一区域的控制，将燕国遗留下来的行政机构划给辽东郡，作为境外的附属机构。到了西汉初年，则没有将秦在朝鲜半岛上的的旧地完全承袭下来，而只是以浿水为界（今朝鲜清川江）。后来燕国人卫满率领数千人，越过浿水，进入到朝鲜半岛北部，在秦朝防区的旧地定居下来，以在那里流亡的燕、齐（今山东半岛）移民为基础建立了政权，历史上称为卫氏朝鲜。其疆域范围大致有今辽宁东端、吉林西部及朝鲜半岛的北部。

元朔元年（公元前 128 年），武帝派彭吴率军越过朝鲜半岛上的秽貉朝鲜，秽貉君主南闾等率领部下二十八万人投降汉朝，武帝以其地而设立了苍海郡，范围大致在朝鲜东部临海之地。三年之后，公孙弘上书武帝，认为苍海郡地处偏远，对汉朝没有什么大的利益可言。武帝于是采纳了他的建议，撤销了苍海郡的建置。

元封二年（公元前 109 年），武帝又让楼船将军杨仆从齐地渡海，左将军荀彘从辽东陆路出发，分两路进攻卫氏朝鲜。第二年，朝鲜被迫投降汉朝。武帝在朝鲜半岛上设置了乐浪、玄菟、真番、临屯四郡，辖境到了今汉江流域（参见《武帝元封三年朝鲜四郡示意图》）。



武帝元封三年朝鲜四郡示意图①

① 周振鹤:《西汉政区地理》,第 208 页。

昭帝始元五年(公元前 82 年),由于朝鲜半岛北部的人口数量有限,许多地方还未开发,一些地方还由当地民族控制,所以,汉朝撤销了临屯与真番二郡,将其辖区一部分放弃,一部分并入了在此二郡之北的乐浪郡。玄菟郡也在此时将其境内的东部地区放弃,被迫内迁,将郡治由朝鲜半岛上的沃沮迁到了辽东半岛上的高句丽(今辽宁新宾西)。

综上所述,到武帝时,由于边地的开拓,新设置了许多汉郡,又加上从已有的旧郡当中分出许多新郡,因此汉郡的数目在武帝太初元年(公元前 104 年),已高达九十一个,并将这一数目保持了七年的时间。

4. 东汉的分封与郡国的变迁

西汉末年,外戚王莽掌握了朝廷大权,在元始五年(5 年),杀死汉平帝,在初始元年(8 年)称帝,改国号为"新",这就是历史上的新朝。王莽执政后,实行了一系列的改革,使社会矛盾日益激化,引发了农民起义。更始元年(23 年),在绿林、赤眉等起义军的打击下,新朝灭亡。建武元年(25 年),刘秀称帝,建立汉朝,由于都城定在西汉国都长安东面的洛阳,因此在历史上被称为东汉。

(1) 光武帝时期

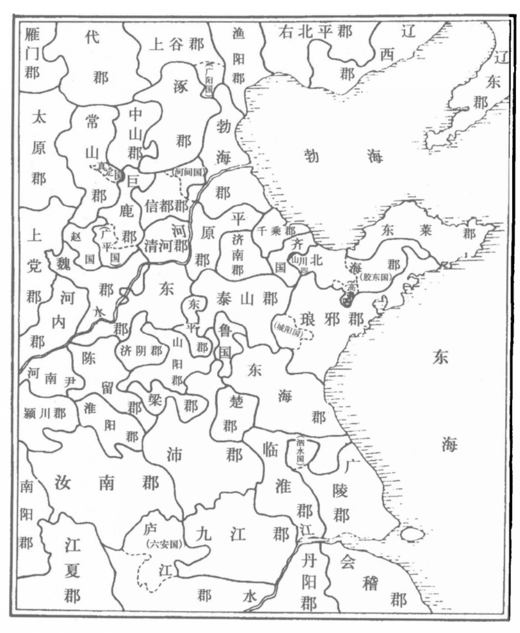
据班固《汉书·地理志》中的记载,在西汉末期的平帝元始二年(2 年),共有汉郡八十三,诸侯王国二十。后来又增设了广宗、广世、广川三个诸侯王国,所以共计有一百零六个郡国。由于经历了王莽新朝,西汉的旧诸侯王国,到了东汉初年已经与汉郡没有什么大的差别了,王国的名号也被同名的汉郡所代替。因此,在东汉初年,全国实际上划分为一百零六个郡。

在光武帝刘秀彻底统一天下的第二年,即建武十三年(37 年),他便开始着手对现存的行政区划进行调整。西汉诸侯王国自从汉武帝实行"推恩"令之后,领域变得越来越小,到西汉末年

时，许多诸侯王国已只有几个县或一个县的领域了，实际上已经丧失了作为郡一级行政区划的地位。建武十三年，被省并的十个故西汉十国便属于这样的一些王国，它们的属县大多只有四五个左右，因此这十个王国的省并已属必然(参见《东汉光武帝建武十三年省并西汉十王国示意图》)。

十王国中的真定、河间、城阳、淄川、泗水、广阳等六国，在省并之前，都曾被光武帝重新分封为王国。这是因为，在东汉初年，群雄割据，光武帝为尽快结束这一局面，便需要刘姓宗室和西汉旧贵族势力的支持。因此，在建武元年到七年之间，他便先后分封宗室和西汉故王以及故王之子十人为诸侯王，这十个诸侯王国依次是：中山、鲁、城阳、泗水、淄川、真定、广阳(后来徙封为赵)、太原(后来徙封为齐)、长沙、河间。然而，为了避免这些诸侯王的势力过大，日后形成新的割据力量，重蹈西汉初年的覆辙，光武帝在分封诸侯王的领域上颇费了一番心思，除去太原国外，其余的九国皆封于西汉故王国境内。这是因为西汉故王国领域狭小，并且彼此不相毗连，这样所分封诸侯王的势力便不能在地域上连成一片，从而使他们徒有虚名而已。所以，当这些诸侯王的作用发挥完毕之后，光武帝的一道诏书便可以把他们降爵为侯，上述被省并的真定等六国，正是适应了光武帝封王时所考虑的条件，因而被列入了所封的十个诸侯王国之中，并在真定王等诸侯王降封之后，又将真定等六国并入汉郡。这其中，彻底清除原诸侯王的残余势力的目的，不能说没有。

另外被省并的四个诸侯国分别是高密、胶东、广平、六安。在这四国中，除六安国外，其余三国的省并，实与东汉初年分封异姓诸侯功臣有关。在东汉初年统一天下的过程中，邓禹、贾复及吴汉三人，曾为光武帝立下过汗马功劳，于是邓禹被封为高密侯，贾复被封为胶东侯，吴汉被分封为广平侯。东汉初年所出现的这种侯国下领数县的现象，与西汉侯国仅领有一县的情况非



东汉光武帝建武十三年省并西汉十王国示意图①

---

① 李晓杰:《东汉政区地理》,山东教育出版社,1999 年,第 5 页。

常不同，可以说是东汉的一个创举。之所以如此，是因为从汉高祖以来，便有“非刘氏不王”的约定，光武帝自然也要遵循。但是邓禹等开国元勋，功绩实在太高，理应封王，于是光武帝便采取了一种折中的方式，选择了一些地域狭小的西汉故王国领地，来作为功臣侯国的封地。这样，便可以使这些功臣侯既享有诸侯王之实，又不具备诸侯王的名号，达到了奖掖功臣与加强中央集权统治的双重目的。所以从这个角度来看，高密、胶东与广平三国的省并，已属必然。至于六安国的省并，大概是因为领域不大，又加上地处淮南，东汉初年中央政权不便控制的缘故。

东汉初年，除省并了十个诸侯王国之外，一些边地的汉郡也出现了省并，这种情况主要发生在北部与西北部边地。在建武十年到二十年间，由于北部与西北边境经常遭到匈奴等部族的侵扰，定襄、云中、五原、朔方、北地、雁门、代、上谷等八郡先后被省并，原郡的人民就近内迁。建武二十六年(50 年)，南匈奴归附，上述八郡郡民又回到本土。另外，西北部的金城郡，因遭羌族的侵扰，曾在建武十二年省并陇西郡，但一年后，便又恢复了金城郡的建置。

另外，东汉依然承继西汉分封诸侯王的制度。在建武十五年(39 年)，大司空窦融等人上书，请封皇子。光武帝于是先将皇子辅等十人封为公，两年之后，又将刘辅等九人(临淮公衡在此之前已经病死)由公而进升为诸侯王。这九个诸侯王分别是：东海王阳(建武十九年易阳为强)、中山王辅(建武二十年徙封沛)、楚王英、济南王康、东平王苍、淮南王延、山阳王荆、左翊王焉(建武三十年徙封中山)、琅邪王京。

这些诸侯王的封域，除中山王辅、东海王强兼食二郡外，其他的诸侯王都只领有一郡的地域，而且彼此分散，互不相连。这与西汉初年高帝所封十王国的封域广大、每国都领有数郡、各国

又在地域上连成一片、总封域占当时全汉疆域一半以上的局面是迥然不同的。这种情况说明光武帝已吸取了前朝的教训，使分封的诸侯王徒具虚名，所封之国只是供他们“衣食租税”而已。

要之，终光武帝一朝，形成了十二王国、八十一汉郡的格局。

(2) 明帝时期

明帝继位之后，进一步着手巩固中央政权，因此在分封皇子为诸侯王时，显得比光武帝还要谨慎，史书上就记载了这样一则故事：有一次，明帝翻看地图，准备分封皇子为诸侯王，考虑让他们将来只食各自王国内的一半租税。马皇后看见后，便对明帝说：“各个皇子被裁掉几个县的租税，从制度上说是不是过于苛俭了？”明帝听后，回答道：“我的儿子怎么可以与先帝的儿子一样呢？每年让他们食二千万的租税已经足够了。”[①]明帝在执政期间，先后增设了七个诸侯王国，其中有两个诸侯国是从原来的汉郡中分出的，由此也可以看出，诸侯王国的规模确实不大。

不仅东汉诸侯王国的规模不大，而且这些诸侯王更进一步与王国脱离关系，不要说他们不管理王国内的百姓，有时甚至都不到所封的王国里去，只是留在都城洛阳享用该国的租税。同时，中央对诸侯王的控制监视也逐渐严密起来，特别是到了明帝时，与各个诸侯王的关系已不如光武帝时那样亲近，对诸侯王的防范也就自然加强了。有关北海敬王刘睦的事情，就很可以说明这一点。刘睦在光武帝时曾广结宾客，但是到了明帝时，由于法律变严，他为了明哲保身，少生是非，便把所养的宾客全部辞退，而把精力转向了音乐方面，用以消遣度日。

所以，从以上情况可以看出，虽然东汉推行的仍是郡国并行制，但实际上这些王国已与汉郡没有什么大的差别，完全可见视

---

①《后汉书・皇后纪》。

为一般的汉郡了。

在汉郡的设置方面，永平年间也有所变化。明帝在西南哀牢地区设立了永昌郡。东汉疆域版图与西汉相较，大多数地区都已内缩，只是在西南地区比西汉时期向外有所延伸，这延伸的地域便是永昌郡。

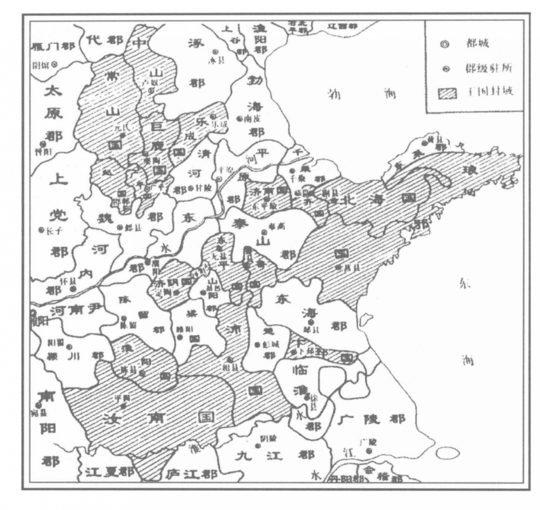
西汉武帝时曾对哀牢地区进行过征伐，通博南山，渡兰沧水，并夺取了哀牢北部而设立了巂唐、不韦两个县，作为汉益州郡西境内的属县。这之后，哀牢转向衰落。到了东汉光武帝建武二十七年(51 年)，哀牢贤粟等率种人内属汉朝，光武封贤粟为君长，从此之后，年年来朝贡。

明帝永平十二年(69 年)，哀牢王柳貌派遣他的儿子率领种人内属汉朝。明帝以其地设置了哀牢、博南二县，又把益州郡西部都尉所统领的六个县划出，合并而组建了永昌郡。

永昌郡统辖地区十分广阔，不仅包括了今天云南省的大部分地区，而且还辖有今缅甸的东部。然而永昌郡所统领的八个县，都分布在永昌郡的东北，即原属益州郡的领域之内，大部分原哀牢地区却没有一个县，而这些地区恰恰是哀牢人所居住的地方。由此可见，哀牢王仍然具有很大的势力，汉朝对哀牢地区的统治还是有一定限度的，对当地经济的开发也是极其有限的，汉朝在这一地区所采取的也只能是轻徭薄赋的政策，因而永昌郡的建立，实际上还没有完全去掉羁縻的色彩。

此外，还需要说明一点，东汉依然承袭西汉在西南夷地区逐步推进的经营方式，也就是用已设立的旧郡部分地为基础，合以新开地而设置新郡，永昌郡就是如此。这种方式是为了以先进带后进，有利于巩固已有的在这些地区的政区建置。

到永平十五年(72 年)，共计有王国十七、汉郡七十九(参见《东汉明帝永平十五年十七王国示意图》)。



东汉明帝永平十五年十七王国示意图①

① 李晓杰:《东汉政区地理》,第 7 页。

（3）安帝时期

安帝在位时，在行政区划方面采取了一项新的举措，让位于边地的主要属国领县治民，等同汉郡。

“属国”这个名称，实际上可以追溯到战国。战国时代，在秦国的兵器铭文中已出现了“属邦”一词。秦代建立后，仍然称为“属邦”，在已出土的《睡虎地秦简》中，就有“属邦”一词，是管理少数民族的机构。到了汉代，为避讳高祖刘邦的名字，而改称“属国”。汉武帝时，匈奴浑邪王杀休屠王，率领四万多人来投降汉朝，汉朝便设立了五个属国，将降众安置下来。各个属国设都尉一名，管理属国内的一切事物，属国都尉之职由此出现。后来，由于内附的少数部族越来越多，除匈奴外，宣帝时还有羌人，属国的设立也就越来越多。到了东汉时，许多边郡都已设有属国，属国成为了一种特殊的行政区划。这些属国大都带有某郡的名称，如安定属国、张掖属国等。它们有的以原郡的某部都尉而设，如广汉属国即以广汉北部都尉而置，统领几个县；有的只置于本郡之内，作为一个县而存在，如上郡的龟兹属国，就是这样的一个例子。各个属国的都尉，也由西汉时隶属于中央负责少数民族事务的机构典属国，下放改由郡太守所管，只是在地域上与太守分疆而治。

到了安帝时，为了加强对属国的控制，先后又将六个重要的属国单独由原郡中划出，治民比郡，成为正式的政区。这是东汉朝廷的一大创举。属国都尉的俸禄也调整为秩比二千石，与郡太守相当。

安帝时六个治民比郡的属国依次是：

① 辽东属国：位于东北边地，它是境外乌桓、鲜卑部分部族内附的产物，由辽东、辽西二郡各划出一部分而设立。

② 张掖属国：位于西北边地，分张掖郡的中部而置。

③ 张掖居延属国：位于西北边地，析张掖郡的北部而设。

汉末献帝建安年间，张掖居延属国又改名为西海郡。

④ 广汉属国：位于西南边地，分广汉郡而置，献帝建安末年，曹操改广汉属国为阴平郡，后郡又内徙。

⑤ 蜀郡属国：位于西南边地，分蜀郡西部都尉而设，在西汉本为沈黎郡的领域。东汉末年，蜀郡属国一度更名为汉嘉郡，后仍称蜀郡属国。

⑥ 犍为属国：位于西南边地，以犍为南部都尉而置，是安帝时所设置的六个治民比郡的属国中最早的一个，其地域为西汉犍为郡汉阳都尉辖地，为僰人居住地，时有西僰中之称。汉末献帝建安年间，改称朱提郡。

另外，安帝时汉郡的变动又趋频繁。永初四年(110 年)，由于受到西羌的侵扰，金城郡领地不得不再一次放弃，内徙到陇西郡的襄武(今甘肃陇西东南)。第二年，基于同样的原因，上郡、北地二郡内徙到左冯翊，安定郡侨置于右扶风境内，陇西郡的治所也由狄道(今甘肃临洮)徙至襄武。如此一来，汉朝的版籍较前减少了许多。大约在元初五年(118 年)羌叛平定之后，金城郡再次返回故土。延光三年(124 年)，陇西郡也由襄武还治狄道。

(4) 顺帝时期

顺帝永建四年(129 年)，安定、北地、上郡三郡返回故土。但是好景不长，随着西北境外少数部族的侵扰，一些汉郡又相继内徙，到永和六年(141 年)，共有上郡(内徙到左冯翊)、朔方(内徙到五原郡)、安定(内徙到右扶风)、北地(内徙到左冯翊)四郡成为侨郡，西河郡的治所由郡北的平定(今陕西府谷西北)徙往郡南的离石(今山西离石)，汉廷西北疆土严重内缩。

至顺帝永和五年(140 年)，全国共有一百零六个郡国(其中汉郡八十五，王国二十一)，下辖一千一百八十个县(侯、邑、道、公国)①。

---

①《续汉书·郡国志》大体以顺帝永和五年为断的版籍中，共有 105 郡国，是漏载阜陵国之故。详见李晓杰《东汉政区地理》，第 10 页。

(5) 灵帝及其以后时期

到了灵帝光和七年(184 年)黄巾起义爆发，东汉再也无暇顾及边疆，一些边郡或完全放弃，或放弃了一部分，边界大体上退到了今桑干河、吕梁山、黄河和六盘山一线。这一线以北被“羌胡”所有，实际上是由匈奴、鲜卑、羌等多种民族聚居或杂居，留在那里的汉人也有一定的数量，这种状况一直延续到西晋末年。

灵帝以降，特别是献帝时期，天下大乱，朝政掌于权臣之手，汉廷已名存实亡，其时各地不少太守、州牧自行立郡，且旋置旋废，使得这一时期郡国变化十分复杂。至建安二十四年(219年)，郡国总数增至一百三十七个(其中汉郡为一百二十三个，王国为十四个)。

5. 十三部刺史与州牧

《后汉书·刘焉传》载，灵帝中平五年(188 年)，朝廷派中央的高级官员——九卿，出任州牧，“镇安方夏”，“州任之重，自此而始”。从此，州便成为了郡(国)以上一级的行政区划。那么“州”是怎样出现，又是如何发展成为一级行政区的呢？要解答这个问题，还需要从西汉武帝时所设的十三州刺史部说起。

在行政区划方面，汉代基本上承袭了秦的郡县制(只是又增设了诸侯王国一级)，但是由于汉代的郡比秦郡领域要小，加之诸侯王国封域的削减形成新的汉郡，以及武帝时的疆土开拓，又设置了许多新郡，因此，到了汉武帝太初元年(公元前 104 年)，全国郡国总数已多达一百零九个。

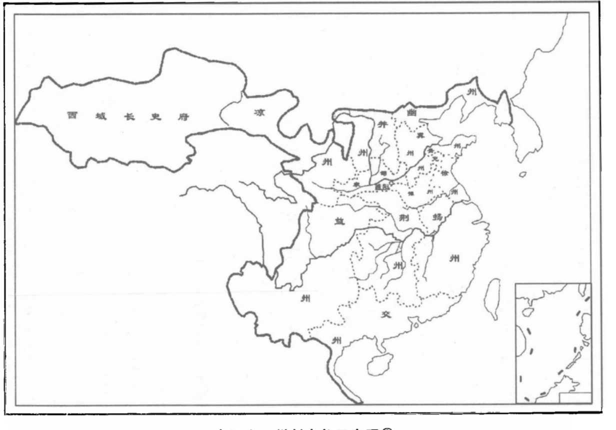
这样便产生了一个问题，即面对如此众多的郡国，汉朝中央政府如何统一管理？如果郡级政区仅像秦代时那样，只有五十来个，由中央政府来直接管理应当是不成问题的，但是如果郡级政区增加到一百多个，对于中央政府来说，幅度显然太大了，无

法进行高效率的管理。而从地方来说，由于一郡的领域不大，郡太守的权力有限，在地方上出现一些问题，特别是出现连跨几个郡的农民起义时，郡太守们往往感到力不从心。因此，一直存在着在郡国之上再加设一级行政区划的需要。然而对于中央政府来说，如果在郡国之上再设一级行政区划，虽然可以减少管理的幅员，却由于政区层级的增加而使得中央的政令难于下达，地方发现的情况难于上报。在这种两难的情况下，汉武帝决定设立刺史部不失为一个有效的办法。所谓刺史部，就是监察区，每个刺史部下辖一些郡国。刺史部的官员，称为刺史，职责是负责纠察辖区内的郡太守与王国相一级地方行政官员的不法行为。刺史的级别很低，俸禄只有六百石，远远低于俸禄为二千石的守相。之所以采取这种以小官监察大官的办法，是因为既可以防止刺史部变成一级行政区，又可以起到缩小中央管理幅度的效果。

武帝时一共设立了冀州、幽州、并州、兖州、豫州、青州、徐州、荆州、扬州、凉州、益州、交趾、朔方等十三个刺史部，同时又把国都附近的几个郡划归司隶校尉监察。到了西汉末年，州刺史曾两次改称州牧，以表示地位的提高，俸禄也升到二千石。但这明显是一种权宜之策，因此到了东汉初年天下平定后，州牧便又改为刺史，品秩也降回到了六百石。

光武帝建武年间，司隶校尉开始等同于刺史，并正式领有一州，成立了司隶校尉部。到了建武十一年(35 年)，光武帝又对西汉原十三州刺史部进行调整，将朔方刺史部并入并州刺史部，这样，加上司隶部，东汉仍是十三部(参见《东汉十三州刺史部示意图》)。

在东汉的大部分时间里，州还是以监察区域的形式出现，并没有正式成为一级行政区划，这主要是因为中央政府一直希望采用郡(国)县二级制的方法来管理地方区域。到了东汉末年，



东汉十三州刺史部示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》(地图出版社,1982年)改绘。

席卷整个北部中国的黄巾大起义，已使得郡太守们束手无策，朝廷才不得不考虑将州由监察区变为行政区，于是就有了《后汉书·刘焉传》提到的灵帝让朝中的高官——九卿出任州牧，授给兵、财、行政三大权，用来镇压农民起义的记载。刘焉便是以太常身份被灵帝任命为益州牧的。从此之后，州牧的设置变得极为普遍，割据一方的军阀也都以州牧自任，如我们大家所知道的冀州牧袁绍、兖州牧曹操、荆州牧刘表等。这样，州便成为了郡以上的一级行政区划，自秦代以来的郡县二级制，便变成了州——郡(国)——县三级制。

献帝兴平元年(194 年)，分凉州河西四郡而设立雍州，于是十三州变成了十四州。建安十八年(213 年)，曹操用献帝的名义下诏恢复《禹贡》九州之制，将司隶校尉部所领各郡分属雍、冀、豫三州，并凉州入雍州，省幽、并二州而入冀州，分交州入荆、益二州。但是，其时交州已在孙权的控制之下，实际上并未按曹操的意愿省并，他所推行的九州制仅限于他所控制的地区而已。建安二十五年，曹丕称帝，随即恢复了建安十八年的十四州制，东汉州制的变化到此结束。

6. 西域都护府与西域长史府

(1) 西域都护府的建立

汉时的西域，泛指河西走廊西端玉门关、阳关以西的地方，也就是今甘肃敦煌以西，葱岭以东、天山南北的广大地区。当时在这个区域内存在着几十个语言不同、各自独立的小国。天山山脉将西域的这些小国分成南北二部，位于天山以南的国大多以城郭为中心，因此被称为城郭诸国；而在天山以北的国，情形刚好相反，以游牧为主，大多数没有城郭。

在汉武帝以前，西域诸国被匈奴征服，它们与汉朝之间没有任何往来。建元三年(公元前 138 年)，武帝派张骞出使西

域，谋求与西域的月氏国（今阿富汗北部）结盟，以便联合对付匈奴。结果张骞率领的使团，历时十三年，经历千难万苦，最终才得以返回都城长安，虽然没有能够达到结盟月氏的目的，但是使汉人知道了不少西域各国的具体情况，汉武帝的眼界为之大开。

元狩四年（公元前 119 年），他再次派张骞率领一个三百多人的使团，带着大量财物，并派多名副使随行，以便沿途有必要时，张骞可分头派他们联络周围各国。西汉王朝经营西域的进程从此开始了。这次张骞出使到了乌孙（今伊犁河流域和伊塞克湖一带），四年之后，乌孙也派使者随张骞回访长安。张骞派出的副使则分别到了大宛（今费尔干纳盆地一带）、康居（今哈萨克斯坦）、大月氏、大夏（今阿富汗北部）、安息（今伊朗）、身毒（今印度）、于阗、扜弥等国（今新疆和田一带），这些国家也都派使者随汉使来到长安。汉朝与西域各国之间的交往从此发展起来。

但是匈奴依然掌握着对西域一些国家的控制权，特别是位于天山以北的各国，还受到匈奴的威胁。于是武帝又几次出兵西域，尤其是汉将李广利两次率兵进攻大宛，威震西域各国，于是西域各国纷纷表示愿意归降汉朝。

神爵二年（公元前 60 年），匈奴管辖西域的日逐王先贤禅投降了汉朝，西域天山南北两路完全纳入了汉朝的管辖范围之内。汉宣帝便在这一年，任命曾几次到过西域、对西域的地理人物都非常熟悉的郑吉为“都护西域、骑都尉”，统领西域各国。郑吉为了便于管辖，便在西域适中的地方乌垒城（今新疆轮台西）设立“幕府”，这就是著名的西域都护府，标志着中原王朝对西域直接控制的开始。

元帝初元元年（公元前 48 年），汉朝又在西域的车师（今新疆吐鲁番东南）设立了戊己校尉，由西域都护统辖，负责屯田与防务。



汉西域诸国图

南宋景定年间(1260—1264年)雕版墨印

西域都护府管辖的范围包括从玉门关、阳关以西的天山南北，一直到今天的巴尔喀什湖，费尔干纳盆地和帕米尔高原以内的广大地区。西域都护府是汉朝一个军管型的特殊地方行政区。西域都护的级别与汉郡的太守相近，都护府的地位与汉郡大体相当，但在西域都护府内下不设县，而是采取军事监护的方法管理五十个左右的小国。西域都护代表汉朝掌管着这些小国的对外交往与军事行动，调解各国内外的纠纷，维护西域的安定，防止匈奴的侵扰。如匈奴郅支单于逃到康居国后，多次兴兵侵扰乌孙，甚至深入到赤谷城，对乌孙人民进行烧杀掠夺，乌孙人民由于敌不过匈奴的兵力，只能对此听之任之，不敢再在赤谷城附近居住与放牧。不仅如此，郅支单于还向大宛等西域其他国家敲诈勒索财物。针对这种情形，当时担任西域都护的甘延寿、副校尉陈汤等人认为，如果不尽快采取措施，改变这种情况，用不了几年，西域城郭诸国就都要岌岌可危了。于是他们假托汉朝中央政府的命令，将西域诸国的军队召集起来，再带上汉朝戊己校尉的屯田部队，合力前去讨伐匈奴郅支单于，双方经过激战，汉朝一方将郅支单于杀死，大败匈奴军队，最终稳定了西域的局势。

总之，西域都护府是西汉王朝疆域的一个组成部分。西汉末年，王莽执政以后，匈奴重新控制了西域，内地与西域的来往断绝，于是西域都护府便被废除掉了。

(2) 东汉西域都护(长史)府的设置

东汉王朝建立后，西域诸国不堪忍受匈奴的敛税重苛，纷纷要求内属，寻求汉朝的保护，在西域重新建立都护府。但是光武帝认为天下刚刚统一，百废待兴，无暇顾及外事，因此拒绝了这些西域小国的请求。由此可见，西域在当时的汉朝中央政府统治者眼里并不十分重要，其时的首要任务还是集中精力来巩固加强刚刚建立的中央政权。

明帝时，汉朝已具备了与匈奴作战的实力，于是发动了进击匈奴的战争。永平十六年(73 年)，明帝派遣太仆祭肜出高阙(今内蒙古杭锦后旗东北)，奉车都尉窦固出酒泉(今甘肃酒泉)，驸马都尉耿秉出居延(今内蒙古额济纳旗东南)，骑都尉来苗出平城(今山西大同东北)，分兵四路，北征匈奴。窦固在天山大破匈奴呼衍王，夺取了伊吾卢城(今新疆哈密西)，设置了宜禾都尉用来屯田，同时派遣班超出使西域。班超只带了三十六个人，凭借着汉朝在西域所留下的影响与他自己的胆识，先后使疏勒(今新疆喀什一带)、鄯善(今新疆若羌一带)、于阗(今新疆和田一带)等国归附，打通了汉朝通往西域的道路。

永平十七年，汉朝重新建立了西域都护府、戊己校尉，以陈睦为都护，耿恭、关宠为戊己校尉。耿恭屯车师后王部金蒲城，关宠屯车师前王柳中城(今新疆鄯善西)，屯各置数百人。此后，东汉与匈奴之间展开了争夺西域地区宗主权的行动。

和帝永元二年(90 年)，大将军窦宪遣将讨伐北匈奴，再次夺取了伊吾卢地。匈奴主力向西远徙，西域的形势发生了有利于汉廷的变化。永元三年，龟兹、姑墨(今新疆温宿西)、温宿(今新疆乌什)等国请降，和帝于是重建西域都护府，任命班超为西域都护，驻龟兹它乾城(今新疆和县西南大望库木旧城)；徐干为长史，屯疏勒。并复置戊已校尉，领兵五百人居车师前部高昌壁(今新疆吐鲁蕃东南高昌故城遗址)；又设戊部侯，居车师后部候城。永元六年秋天，班超征发龟兹、鄯善等国兵，大破焉耆、尉犁，杀死这两国的国王。从此，西域五十多个国家全部归服汉朝。班超因在平定西域过程中功绩卓著，被封为定远侯，他继续担任西域都护之职直到永元十四年。

殇帝延平元年(106 年)，西域诸国叛汉。第二年，西域诸国便频频围攻西域都护任尚等人，于是汉朝被迫撤销西域都护府，西域诸国重又在北匈奴的控制之下。安帝延光二年(123 年)，

安帝采纳尚书陈忠的建议，让班超的儿子班勇担任西域长史，率兵五百人，屯住柳中。从此以后，东汉不再设立西域都护，而设长史行都护之职，一直到灵帝时，连任不断。班勇在几年之内，打退了匈奴在西域的残存势力，使汉朝重新恢复了对西域的统治。从建武年间至延光年间，汉朝与西域之间一共是三绝三通。

顺帝永建六年(131 年)，汉朝又在伊吾开设屯田，置伊吾司马一人进行管理。自顺帝阳嘉年间以后，汉朝对西域地区的控制有所减弱，汉朝的西北疆界逐渐退到了今天山山脉西段以南。

从“三分天下”到“八王之乱”：三国西晋时期的疆域与政区

东汉灵帝中平元年(184年)，巨鹿(今河北平乡西南)人张角领导的黄巾起义爆发。虽然起义大军的主力仅仅坚持了一年，便被统治者用武力镇压下去了，但它彻底地动摇了东汉王朝的统治基础，整个王朝已走向衰落。

在镇压这场农民起义的过程中，各地的州牧趁机扩展自己的势力，纷纷割据一方。之所以会出现这样的局面，主要是当时州的管辖区域很大，平均一个州要统领七八个郡，具备了称霸一方的物质基础，尤其是在州由监察区变为行政区之后，就更容易造成分裂。

中平六年(189年)，时任并州牧的董卓率兵进入洛阳，废掉少帝，毒死了何太后。然后另立献帝，自任相国，专揽朝政。各地对董卓的这些做法极为不满，群起而伐之。于是，在献帝初平三年(192年)，董卓在众人的反对下，被杀身亡。天下分裂割据的形势，便在此后明朗化了：刘焉占据了益州(今四川一带)，袁绍夺取了冀、青、并三州(今河北中南部、山东东北部及山西一带)，刘表控制了荆州(今湖南、湖北)，曹操占有了兖、豫二州(今山东西南部、河南一带)，公孙瓒拥有幽州(今河北北部)，陶谦据有徐州(今山东南部、江苏北部)、袁术占领了扬州(今长江下游与淮河下游之间)，孙策盘踞在江东(今长江以南东部)，韩遂、马腾割据于凉州(今甘肃)，公孙度占领了辽东。

曹操从初平三年收编了三十万青州黄巾军后，军事实力大为增强。随后又向南击败了占据徐州的陶谦，继董卓之后，把从长安逃出的汉献帝迎到许（今河南许昌东），从而“挟天子以令诸侯”，用皇帝的名义发号施令，消灭其他割据势力。曹操先是利用袁术与吕布相互攻击的机会，将他们二人分头消灭。然后在建安五年（200 年）的官渡（今河南中牟南）之战中，大败他在北方最强大的对手袁绍。然而，当他挥师南下，准备一鼓作气统一南方时，于建安十三年在赤壁（今湖北武昌西，一说在今湖北蒲圻西北）遭遇到了江东的孙权与荆州的刘备组成的联军的合力抵抗，结果曹军大败而归。从此，“吴有长江之险，蜀有崇山之阻”，形成了魏、蜀、吴三足鼎立之势。

建安二十五年，曹操之子曹丕废汉献帝，自己称帝，国号魏，定都洛阳。一年之后，刘备在成都称帝，国号汉。222 年，孙权在建业（今江苏南京）称吴王，229 年称帝。至此，三国鼎立的局面正式形成。

在行政区划方面，魏、蜀、吴都承继了东汉末年以来的州——郡——县三级制。

1. 曹魏的统一北方与分封

赤壁之战失利后，曹操将关注的焦点转向经营关中、关西等地。经过数年的征战，他终于战胜了西凉的韩遂与马超，以及割据汉中的张鲁，从而完成了统一北方的大业。

在魏、蜀、吴三国疆域之中，曹魏的疆域最广，其次是吴国，最小的是蜀国。其时魏国占有司、冀、并、豫、兖、青、徐、幽、凉、雍等十州及荆、扬二州的江北部分，共有十二州之地，大体相当于今天的辽宁、河北、河南、山东、山西、甘肃以及江苏、安徽、湖北、陕西的大部分地区（参见《三国疆域示意图》）。

三国疆域示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

魏国建立后，依然采取了分封诸侯王的政策。黄初三年（223年），魏文帝曹丕开始分封皇室子弟十多人为诸侯王。这些诸侯王虽然都以郡置国，但文帝显然已接受了西汉分封的教训，让这些诸侯王有名无实，他们虽然有各自的封国，享有封国内的食邑，并且可以世袭，但是没有统治管理王国内民众的权力。这样，诸侯王便不能分裂割据，无法构成对中央政府的威胁。所以，在曹魏时期，诸侯王国的地位与汉郡相当，除去官职名称不一样外，诸侯王国与郡的行政制度没有什么差别。

在曹魏的行政区划中，值得一提的是在朝鲜半岛上设置的政区。东汉时期，玄菟郡已完全侨置到辽东郡内，而乐浪郡也放弃了单单大岭以东的管辖区域。献帝时，公孙度守辽东，管理辽东、玄菟、乐浪诸郡。汉末建安中，公孙度之子公孙康分乐浪郡屯有县以南的荒地，在朝鲜半岛上设立了带方郡，稍后半岛上的倭韩也从属于带方郡的管辖。公孙氏政权被曹魏消灭后，其势力范围所及的辽东、玄菟、乐浪、带方四郡也便转为曹魏所有。其中设置在朝鲜半岛上的乐浪郡管辖今朝鲜清川江、狼林山、威兴以南，带方郡则是在乐浪郡以南，管辖今朝鲜黄海南道、黄海北道一带。

曹魏政权对西域地区的控制非常重视。在建国之初，便恢复了戊己校尉与西域长史的职位，由凉州刺史兼任戊己校尉，治所设在高昌，西域长史则驻海头（今新疆罗布泊西北楼兰遗址）。除此之外，曹魏政权还给西域地区的一些国家的国王授予一定的爵位，颁发印信。例如车师后部王壹多杂就被封为“魏侍中”，号“大都尉”，并授予印信。当时曹魏对西域的国家控制的数量虽不如汉朝多，但主要地区的龟兹、于阗、康居、乌孙、疏勒、月氏、鄯善、车师等国，都在西域长史府的管辖之内。这些国家年年来朝贡，情形与汉朝时大致相同。

2. 蜀汉的"南抚夷越"

赤壁之战后，当时势力最弱的刘备趁机夺取了湖北一带，然后让诸葛亮、关羽守住荆州，他自己率兵西进巴、蜀，夺取了益州(今云南及陕西南部、四川康定以东、贵州西部)之地。

刘备入主益州之后，便开始采取措施，对周边的少数民族区域进行控制。其中最主要的就是对南中地区的管理。当年，刘备三顾茅庐，诸葛亮在《隆中对》里就曾建议他要"跨有荆、益，保其险阻、西和诸戎、南抚夷越，外结好孙权，内修政理"①。其中的"南抚夷越"指的就是与南中诸族的关系。南中，相当于今四川大渡河以南及云南、贵州一带，因为这一区域在巴、蜀以南，故此得名，本是西南夷聚居的地方。刘备建都成都后，即设立庲降都尉(治味县，今云南曲靖)管辖南中地区。

后主建兴元年(223 年)，益州郡耆帅雍闿乘刘备刚刚去世，蜀汉政权无暇南顾之机，背叛蜀国而投降了孙吴。同时他唆使同郡的孟获煽动各地的少数民族与蜀汉对抗。牂柯太守朱褒、越嶲夷王高定也据地响应雍闿。

针对南中的叛乱，建兴三年(225 年)，诸葛亮率军兵分三路进行讨伐。当时雍闿已被高定杀死，诸葛亮所领一路人马击斩高定，渡过泸水(今金沙江)，与孟获交战，先后七擒孟获，又七纵孟获，最终使孟获心悦诚服。诸葛亮在平定了益州、永昌、牂柯、越嶲等南中四郡的叛乱之后，改益州郡为建宁郡，分建宁、越嶲二郡设置了云南郡，又分建宁、牂柯二郡设立了兴古郡。另外，还规定这些郡的太守以下地方官员都由当地渠帅担任，以便达到较好的统治效果，从此汉人与少数民族之间开始和睦相处。

---

①《三国志·蜀志·诸葛亮传》。

3. 孙吴的岭南拓疆

孙吴政权在赤壁大战之前，便已拥有会稽、吴、丹阳、豫章、庐江等郡。赤壁之战以后，又将势力发展到了岭南。孙吴的疆域大约承继了东汉的荆、扬、交三州，其中，荆、扬与曹魏隔江相对，据有江南的一半，交州则是全部拥有。这一领域大体相当于今浙江、江西、湖南、福建、广东、广西以及江苏、安徽、湖北、贵州的一部分，还包括今越南北部的一些地方。

黄武五年(226 年)，因交州地处遥远的岭南，孙权分置广州，但不久即废。到了永安七年(264 年)，孙吴政权再分交州置广州(辖境相当于今广东、广西的大部分地区)。从此之后，这才成为定制。因此，孙吴政权疆域内共有荆、扬、交、广四州。

另外，为了大力发展农业生产，孙吴政权还分吴郡(辖区相当于今江苏长江以南、上海、浙江东部地区)无锡以西地区为毗陵(今江苏常州)典农校尉，采取军事屯垦方式开发这一片土地。校尉本是军职的一种，在这种特殊情形之下，它也成为了一种特殊的政区名称。到了西晋初年，政府将毗陵典农校尉改为了毗陵郡(辖境相当于今江苏常州、镇江、无锡、武进、江阴、丹阳等地)，成为正式的行政区划。

除去毗陵典农校尉之外，吴国还在丹阳郡的辖区内设置了江乘典农都尉(今江苏句容北)、湖熟典农都尉(今江苏江宁湖熟镇)及溧阳屯田都尉(今江苏溧阳)等与县同级的典农都尉。到了西晋初年，这些典农都尉都被改为了县。

4. 三国时期两种特殊的行政制度——遥领与虚封

在秦汉时期，刺史与太守所管辖的州郡都是有实际区域的，是实实在在的行政区划。汉代所分封的诸侯王国同样也是有实土的政区。然而，到了三国时期，出现了遥领与虚封，使得行政

区划变得可以没有实土而仅仅是一种虚构。

对于遥领与虚封，一般是这样界定的："遥领者，不入版图之地，而别于国内他处设刺史、郡守以辖之也。虚封者，则仅有封爵而无实土之谓也。"①这就是说，遥领是用不属于本国的州郡来设置刺史与太守，而虚封则是受封的诸侯王只有一个虚的封号，其封域却在他国的境内。这种制度是分裂时期的特殊产物。当时，魏、蜀、吴三国各据一方，其中的每一方都期待着有一天能打败另外两个对手，自己一统天下。于是在这一愿望没有实现或无望实现时，便只好用遥领与虚封的方法，在精神上满足一下自己。下面就让我们来看一下具体的实例。

史书上记载，黄权曾任魏国益州刺史，田豫为平州刺史，但是黄权在担任益州刺史时，益州正是蜀汉的重地，不可能属于魏国，而田豫作平州刺史时，该地区也还在公孙氏政权控制之下，同样不可能属魏。

至于吴、蜀两国，遥领与虚封的作法尤为盛行。黄龙元年(229年)，吴蜀两国相约划分天下，冀、兖、并、凉四州属蜀，豫、青、徐、幽四州属吴国，两国各在其范围内设置刺史、州牧。但是这些地方，当时实际上都是魏国的领地，吴、蜀两国不可能在这些地方设置名副其实的刺史、州牧，不过是名义上的遥领罢了。另外，吴、蜀两国还虚封了不少的诸侯王，如蜀有鲁王刘永、梁王刘理、北地王刘谌等，吴国有南阳王孙和、鲁王孙霸、齐王孙奋，这些所封的地方也都在魏国境内，蜀、吴两国并不实际占有。

魏、蜀、吴三国为西晋统一之后，产生遥领与虚封制度的政治基础已不存在了，因此这一制度便随之消亡了。此后，在南北朝时期，这一制度又曾复活了一段时间，但其遥领与虚封的规模，已远不如三国时期兴盛了。

---

① 顾颉刚、史念海：《中国疆域沿革史》，商务印书馆，1938年，第137页。

5. 西晋的宗室分封与永嘉二十一州

263年，魏攻蜀，直抵成都，后主刘禅降魏，蜀汉亡。两年之后，司马炎逼魏元帝曹奂禅位，自称皇帝，建立晋王朝，史称西晋。晋太康元年(280年)，出兵灭掉了孙吴。至此，三国鼎立的局面宣告结束，历史又进入了一个新的统一时期。

(1) 西晋的宗室分封

在行政区划方面，西晋政权延续了三国时期的州——郡——县三级制。

然而，西晋的统一时间非常短暂，从晋武帝司马炎太康元年(280年)灭吴算起，到惠帝永宁元年(301年)“八王之乱”爆发止，一共才有二十一年的时间。西晋王朝短命的原因当然是多方面的，但是与西晋初年分封宗室王的举措是无法脱掉干系的。

西晋建立以后，为了避免重蹈曹魏宗室失位、藩王无权的覆辙，保证王朝统治的长治久安，晋武帝司马炎在当上皇帝不久，便下令分封宗室二十七人为王，以郡为国。在这二十七人当中，没有一个是皇子，除去三人是皇弟外，其他的二十四人都是乃祖司马懿的子弟，也就是司马炎的叔祖、叔父、从伯叔父等人，因此他们被称为宗室王或宗王。这一做法与西汉只有皇子与皇兄才能受封为同姓王的定规大为不同，这主要是因西晋初年的特殊情况所决定的。

其时，晋武帝没有皇子可以封王，但是如果要加固“磐石之宗”以拱卫皇权，分封宗室为王也就成为了一种退而求其次的办法。另外，与一般的开国皇帝不同，司马炎的这个皇帝位子做得很现成，司马氏替代曹魏的工作早在他的祖父司马懿和他的父辈司马昭、司马师两代人的手中即已完成，而司马懿的许多子弟为此事都曾付出辛劳，司马炎为表达对这些人的酬谢，也不得不把他的这些叔祖、叔父、从伯叔父等分封为王。

然而，由于这些宗室王与皇帝的关系不够亲近，实际上要达到拱卫皇室的功效，是极其难以实现的。所以西晋初年分封宗室为王的做法，自然是一失策之举。不过，这个错误形成的后果还不是很大。因为当时宗室王的封域不大，只有一郡大小的地方，而且不掌握地方政权，所食的租税也很有限，积聚不了雄厚的财力。如果仅仅是这些，还不会对中央政权构成太大的威胁。晋武帝所犯的大错，则是让宗室王们到地方上去做一些重要的州的都督，镇守一方。这本来是一种带有安抚性的做法。因自从武帝泰始元年分封以后，宗室王虽然一度对防止异姓势力发展、进而篡夺皇权起到了一些遏制作用，但是随着时间的推移，他们与皇权之间的矛盾也渐趋明显。面对日益发展的宗室王的势力，晋武帝想出了对付这些宗室王的两种办法：一是开始分封皇子为王，以此来分夺宗室王的权力；一是责令本来呆在京城的宗室王，到他们各自所分封的王国去住，以使他们远离政治权力的中心。但是当时京城生活条件优越，宗室王们都不愿意到他们自己的王国去。为了缓和这些宗室王们的不满情绪，晋武帝便采用了增加食邑的户数、在封国内设置军队，以及“使军国各随方面为都督”等一系列安抚的措施。① 然而这样一来却给这些宗室王们提供了一个将军政大权总揽于一身的绝好机会，逐渐形成了足以和中央皇权抗争的一股政治势力。

西晋时期，在郡国之上设有大约二十个州，重要的州又设有作为军事首长的都督，有的都督区辖有好几个州的地盘，权力很大。为了对付这些既握兵权，又掌民事，飞扬跋扈，称雄一方，同时又觊觎皇帝宝座，图谋不轨且出任都督的宗室王，有效的办法也只有一个，即以亲制疏，提高皇子王的地位，使之有能力与宗室王相抗衡。为此，晋武帝采取了两条具体措施：其一是让这些

①《晋书·荀勖传》。

皇子王都到自己的封国里去，各自领州，担任都督，借此来分夺宗室王都督的权势；其二是打破自西汉中期以来只以一郡为国的旧规，扩大皇子王的封国领域，使皇子王国辖有二三郡，甚至三四郡之地，这是自从西汉景帝以来一直未曾出现过的现象，与当时宗室王仅领一郡之地形成明显的对照。

晋武帝采取上述安排的初衷，本来是想让皇子王们形成一个强大而有力的集团，用来对付宗室王集团，从而拱卫中央皇权。但是晋武帝无论如何也没有预料到的是，他寄予厚望的这些皇子王们同样各个心怀叵测，妄想有朝一日自己也能当上皇帝，因此，晋武帝的这一措施并未能产生预期的效果。相反，倒是在他去世之后，皇子王与宗室王两大集团之间因存在的利益冲突而矛盾日趋激化，终于在白痴的晋惠帝当政期间，爆发了一场司马氏家族内部的大争斗。当时的汝南王司马亮、楚王司马玮、赵王司马伦、齐王司马冏、长沙王司马乂、成都王司马颖、河间王司马颙、东海王司马越为争夺中央政权而彼此兵戈相见，上演了长达十六年之久的“八王之乱”。这场统治集团内部的混战，使中原地区遭到很大破坏，广大人民深受其害。西晋王朝的腐败统治，又导致了民族间的战乱，最终皇子王集团与宗室王集团与西晋王朝一起走向了灭亡，只剩下宗室王系统的琅邪王司马睿到江东建立起偏安一隅的政权，以延续晋的正统，而广大的北方，则长期陷入了五胡十六国的混乱动荡之中。

从西汉与西晋这两次相隔数百年的分封诸侯王的事件中，可以看出，行政区划（包括诸侯王国这种特殊的行政区划）的范围大小的变化，可以作为一种统治者使用的政治手段。西汉为了加强皇权，走的是一条逐步削减王国封域的道路；而西晋为了达到增加局部地方权力的目的，则采取了扩大王国封域的办法。很不幸的是，这两次分封都引发了内乱，都没有起到统治者最初

想要起到的功效。这说明在郡县制推行的时代，再来复古，把土地分封给诸侯王，已经不再合乎时代的潮流了。因此，人们吸取了汉晋两代的教训，从隋代以后，这一制度便永远消失了，剩下的只是徒具象征意义的对皇子的虚封爵位，而不再让他们实际领有土地了。

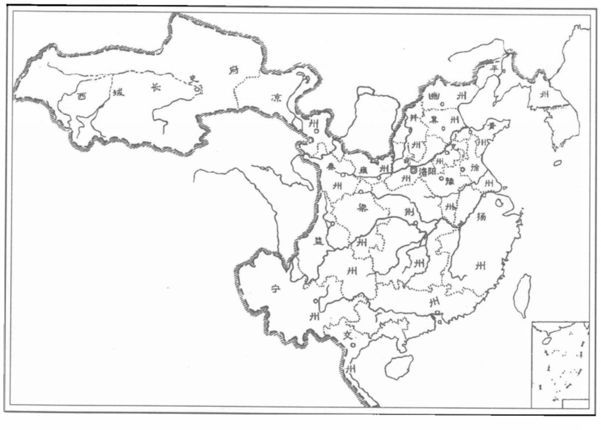
(2) 永嘉二十一州

西晋时期，州是地方最高一级行政区划。晋武帝司马炎在泰始元年(265 年)从魏国手中夺得政权后，占据有司隶、兖、豫、冀、青、徐、幽、并、雍、凉、荆、扬、益、梁等十四州之地。五年后，晋武帝又分西北的雍、凉、梁三州之地设置了秦州。又过了两年，再割西南的益州之地而设立了宁州。咸宁二年(276 年)，又将东北部的幽州之地划出一部分，设置了平州。这样前后加起来，西晋其时共有十七州之地。

到了太康元年(280 年)，西晋最终将长江以南的吴国灭掉，得到了扬、荆、交、广四州，于是将南北二扬与二荆州合并，各为一州，以十九州之地统领着全国一百七十一个郡国、一千二百三十二个县(参见《西晋太康十九州示意图》)。

在太康十九州当中，荆、扬二州管辖的地区过于广大，所统领的郡县最多，对统治颇为不便。于是在惠帝元康元年(291 年)，将荆州与扬州各割一部分地区出来，设立了江州。到了永嘉元年(307 年)，晋怀帝又分荆州及江州之地，而设立了湘州。此州南以五岭为界，北以洞庭为限，实是后来湖南建省的源头。至此，西晋全境共有二十一州。

永嘉二十一州，是将《禹贡》等古书上所记载的理想州制与两汉到三国所实行的实际州制结合而成的产物，特别是其地域分配较为平均，可以说是一个划分得比较好的州制。但是这一州制实行没有多长时间，西晋王朝就在统治集团的内乱中，被自东汉以来入居内地的少数民族政权所推翻了。



西晋太康十九州示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

中原沦丧南北分：十六国东晋南北朝时期的疆域与政区

建兴四年(316 年),匈奴人建立的汉国军队,在刘曜的率领下,攻入长安,晋愍帝司马邺出降,西晋至此而亡。

从东汉开始陆续迁入黄河流域的北方少数民族匈奴、鲜卑、羌、氐、羯、卢水胡、丁零等族,到西晋时已经有了不小的数量。他们当中的统治者在长期与汉族和各族的杂居中,逐渐具备了一定的政治、军事实力,他们一方面想要摆脱汉族统治者对他们的歧视和压迫,另一方面也在寻找时机夺取权力和财富,以便能够控制某一地区甚至是全国。西晋末年的“八王之乱”,恰好给他们提供了极佳的机会,于是在黄河流域、辽河流域和四川盆地,他们先后建立起十几个政权,使全国陷入了分裂状态,这种情况一直持续到北魏统一。历史上称这些政权存在的一百三四十年的时间为“五胡十六国时期”。

1. 混乱的十六国疆界

十六国时期,各国为了“务广虚名”,[1]在各自统治的较小区域之内,任意分置许多的州。汉晋时期的一州之地,往往被分成四五个州,于是州制开始混乱。而且在州的命名上,也不是依据其各自所在的地域来定,而是取自全国各地。下面即将这一时期疆域政区的具体情况作一概述。

---

① 洪亮吉:《十六国疆域志序》。该文又收入《卷施阁集》之《文甲集》卷 8,清光绪三年洪氏授经堂《洪北江全集》增刻本。

(1) 汉、前赵

西晋永安元年(304年)，匈奴左贤王刘渊以助成都王司马颖为名，在离石(今山西离石)起兵，不久就迁至左国城(今离石县北)，称汉王。永嘉二年(308年)，迁都蒲子(今山西隰县)，十月，刘渊称帝，国号汉。第二年迁都平阳(今山西临汾市西南)。永嘉五年(311年)，汉军攻入洛阳，晋怀帝被俘。建兴四年(316年)，又兵临长安，晋愍帝出降，西晋灭亡。317年前后，汉的疆域北至阴山、今桑干河、燕山，南至淮河、秦岭，西至黄河、陇东。刘渊在平阳(今山西临汾西南)设置了雍州，在离石(今山西离石)又设置了幽州。

318年，汉主刘粲被权臣靳准所杀，本已攻占了关中的汉将刘曜便在长安称帝，与另一位攻占了关东的汉将羯人石勒一起兴兵讨伐。第二年，刘曜把国号由汉改为赵，建都长安，史称前赵。

前赵初建时的疆域东起洛阳，西至陇西黄河，北到渭北高原和今天的山西西南。前赵在境内也虚设了一些州，在上邽(今甘肃天水)设立了秦、凉二州，在高平(今甘肃固原)设立了朔州，在北地(今陕西耀县)设立了幽州，在仇池(今甘肃武都)设立了益州，号称有雍、秦、凉、朔、并、幽、益等七州三十四郡之地。后来前赵遭受石勒建立的后赵的打击，退至关中。328年，石勒大破前赵军，刘曜被俘。又过了一年，后赵大将石生攻下关中，前赵灭亡。

(2) 后赵、冉魏

在319年刘曜建立赵国(前赵)的同时，石勒也自称赵王，建都襄国(今河北邢台)，与前赵分裂，史称后赵。330年，石勒即帝位。五年后，石虎即位后迁都于邺(今河北临漳)。在后赵灭掉前赵后，疆域达到极盛，东滨大海，西到今内蒙古河套地区，南逾淮、汉，北至今天的河北东北部、山西北部。在这样的一片区

域中，后赵设有司、洛、豫、兖、冀、青、幽、营、并、朔、雍、秦等十二州，控制着大约一百个郡。

后赵末年发生内乱，349 年石虎死后，他的养孙石闵杀赵主，并在境内屠杀一切羯人和胡人。石闵是汉人，第二年，他便恢复本姓冉，自立为帝，改国号为魏，后赵亡。当时后赵境内大乱，各地纷纷自立，冉魏实际控制的区域有限。352 年，冉魏被前燕所灭。

（3）前燕

西晋末年，鲜卑慕容部首领慕容廆占据了今天的大凌河流域。他的儿子慕容皝继续扩张，占有辽东半岛，并向西拓展到了滦河流域。337 年，慕容皝称燕王，都于昌黎郡（今辽宁义县），后迁都龙城（今辽宁朝阳市），史称前燕。

前燕灭掉冉魏后，迁都蓟城（今北京市），不久又迁至邺。前燕的最大疆域东至辽东半岛，北至今桑干河、燕山、内蒙古赤峰市一带，南至淮河，西至今山西北部和沁水流域以东。在这一领域内，前燕一共设置了平、幽、中、洛、豫、兖、青、冀、并等九个州，下辖七十四个郡。370 年，前燕亡于前秦。

（4）前凉

西晋惠帝永宁元年（301 年），张轨求得凉州刺史一职，据有河西。西晋灭亡后，张氏仍世代据有凉州，史称前凉。

前凉都姑臧（今甘肃武威），其疆域以河西走廊为主，东起黄河，西至玉门关（今甘肃西界），南起祁连山，北至居延泽（在今内蒙古额济纳旗），设立了凉、河、沙、定、商、秦六州，下领三十二郡。在前凉后期，还控制了西域，设置了西域长史。376 年为前秦所灭。

（5）成汉

晋惠帝元康八年（298 年），关中连年饥荒，巴氐（原在巴地的一支氐人，东汉末年迁至陇东和关中）首领李特率流民进入蜀

地。到了晋惠帝永宁元年(301年)，益州刺史罗尚限令流民在七月返乡，流民要求秋收后出发也未能获得准许。于是，在当年的十月，流民们众推李特等为首领，在绵竹(今四川德阳市北)起兵，进攻成都。三年后，李雄称成都王。又过了两年，李雄称帝，国号大成。由于后来李寿在338年改国号为汉，史称成汉。

成汉的疆域大致包括有今天四川省除川西高原部分和汉中盆地的西部。在这一区域，原来设有梁、益、宁三州，李雄称帝后，分梁州，在巴郡(治今重庆)虚设了荆州；分宁州，在兴古郡(治今云南砚山北)设立了汉州。李寿时，又分宁州，在牂柯郡设置了安州。这样，成汉境内一共有六个州，下统三十一郡。346年，东晋大将桓温伐成汉，成汉亡。

(6) 前秦

后赵的石虎死后，原先被强制迁徙到关东的氐人，在苻洪率领下起兵，打回关中。350年，苻洪的儿子苻健进入关中，占据长安。第二年自称天王，国号大秦，史称前秦。

357年，苻坚即位后，平定关中，又先后灭掉前凉、前燕和代，并在373年夺取了东晋的梁、益二州，占据了四川盆地。382年，苻坚遣吕光进军西域。两年后，吕光控制了东汉西域都护府的全部辖境，在龟兹(今新疆库车)设置了西域校尉。到383年淝水之战前，前秦完全统一了北方，领域南到淮河、今天的重庆万州以西长江一线，北到蒙古高原，西到今天的新疆吐鲁番盆地东部、祁连山、湟水流域、岷山、川西高原东部，东到辽东半岛，在十六国之中，疆域最广。拥有司、雍、洛、秦、南秦、豫、东豫、并、冀、幽、平、凉、河、梁、益、宁、兖、南兖、青、北徐等二十州。淝水战败后，前秦土崩瓦解，后燕、后秦、西燕、西秦、后凉等政权纷纷自立。385年，苻坚被后秦俘杀。前秦残余势力在关中西部和陇东一带又维持了一段时间，到394年，灭于后秦。

东晋十六国时期(382年)形势示意图①

① 据谭其骧《中国历史地图集》改绘。

(7) 后秦

384 年，羌人首领姚苌在渭北牧地起兵，自称万年秦王，史称后秦。

386 年姚苌进入长安后称帝，国号大秦。灭掉前秦后，后秦的疆域大致有河套以南、今陕西秦岭以北、山西西南部、宁夏大部和甘肃天水以东部分，与前秦的西北半壁之地基本相当。拥有司、雍、秦、凉、河、并、冀、南秦等八州，下辖五十郡。403 年，南凉和北凉进攻后凉，后凉主投降后秦，但是由于后凉的疆域不久就被诸凉瓜分，后秦只夺取了西秦的部分领土。407 年后，渭北高原以北被夏赫连勃勃所占，但后秦从后燕和东晋手中夺取了黄河以南今天河南的大部分地区。417 年，东晋刘裕率军北伐，兵临长安，后秦主姚泓出城投降，后秦灭亡。

(8) 后燕

在前燕末年，前燕宗室慕容垂由于受到猜疑而投降前秦，为苻坚所重用。苻坚失败后，慕容垂于 384 年自立为燕王，史称后燕。两年后称帝，定都中山(今河北定州)。

后燕收复了辽东旧地，又在 394 年消灭了西燕，同年占有今山东。到第二年，后燕疆域的东、西、北三方面大致恢复了前燕的旧界，南面则只到达今山东南界、河南洛阳至商丘一带，拥有冀、幽、平、营、兖、青、并、雍、豫等九州，统辖五十五个郡。397 年，北魏军队攻克中山，后燕主被迫迁都到邺。第二年，慕容德建立南燕，今天的山东境内已不再为后燕所有。后燕的都城迁回龙城，疆域缩小到前燕初期的范围，但是东部已被高句丽夺取，只有辽河以西至滦河下游的地区了。407 年，后燕被北燕取代。

(9) 南燕

398 年，后燕的大部分疆域被北魏攻占，慕容垂的弟弟慕容德先据有滑台(今河南滑县东旧县)，称燕王，史称南燕。随后，

南燕向东南发展，攻占了青、兖二州，控制了今天山东的大部分地区。翌年，定都广固(今山东青州市西北)。

南燕极盛时期的地域，东到大海，南到今天的江苏北部，西到山东西部，北到黄河，号称有青、兖、徐、并、幽五州十二郡，实际上不过青、兖二州的原来区域及徐州的北部而已。410年，东晋刘裕北伐，率军攻占广固，南燕灭亡。

(10) 北燕

407年，后燕将军汉人冯跋等拥立慕容云为主，杀后燕主慕容熙。慕容云恢复本姓高(高句丽人)，称天王，史称北燕。两年后，高云被杀，冯跋继位，定都龙城(今辽宁朝阳)。

北燕拥有后燕故土辽西之地，大致相当于今天的河北蓟运河以东及辽西地区，号称有平、幽、冀、并、青等五州十二郡，实际上只有晋初的平州与幽州的东北隅罢了。436年，北燕被北魏灭掉。

(11) 西秦

385年前秦苻坚失败后，陇西鲜卑首领乞伏国仁占据苑川(今甘肃榆中东北)，自称大单于，史称西秦。388年，乞伏国仁死，其弟乞伏乾归继位，迁都金城(今甘肃兰州西北)。

西秦疆域狭小，虽然设置了十二个郡，实际只有今天的甘肃兰州至陇西之间的地方。打败氐族首领杨定后，西秦占有今天的甘南武都、成县一带。400年，被后秦所破，成为附庸。409年，趁后秦势衰，乞伏乾归复称秦王。414年，西秦灭南凉，迁都枹罕(今甘肃临夏县西南)，占据了今天的青海青海湖以东一带。

西秦疆域极盛时，大约控制了今天甘肃陇西与青海东部一部分地区，号称统有河、梁、秦、凉、东秦、商、益、沙、定等九州(一说十一州，还有北河、南梁二州)三十四郡。430年，西秦主乞伏暮末被北凉所逼，想要东迁去投北魏，但中途被夏兵阻挡在南安(今甘肃陇西县东南)，西秦故地全被吐谷浑占领。第二年西秦

投降夏后灭亡。

(12) 后凉

384年，前秦将领氐人吕光征服西域后回师凉州，听到苻坚在淝水战败后，于386年在姑臧称凉州牧、酒泉公，史称后凉。

后凉的疆域包括前秦自河西走廊以西至整个西域地区，拥有凉州一州二三十郡。从397年开始，由于南凉、北凉和西凉先后在境内出现，后凉的控制区变得越来越小。403年，在南凉和北凉的夹击之下，后凉向后秦投降后灭亡。

(13) 南凉

397年，河西鲜卑一支的首领秃发乌孤自称大单于、西平王，攻占金城等地，史称南凉。

两年后，南凉迁都乐都(今青海乐都)，据有今天的青海东部，同年又迁都西平(今青海西宁)。402年，再次迁回乐都。406年，从北凉手中夺得姑臧，疆域扩大到河西走廊东段。南凉只领有凉州东南境内十四郡。410年，南凉被北凉打败，退出河西走廊。又过了四年，南凉灭于西秦之手。

(14) 北凉

397年南凉建立的同年，河西卢水胡首领沮渠蒙逊起兵，拥后凉建康(治今甘肃高台县南)太守匈奴人段业为建康公，史称北凉。

401年，沮渠蒙逊杀掉段业，自称张掖公，定都张掖，据有河西走廊中部张掖一带。410年，占有了河西走廊东段。两年后，迁都姑臧。421年，灭掉西凉。至此，北凉的疆域达到极盛，与后凉盛时大体相当，号称有凉、沙、秦三州二十三郡。439年，北凉被北魏灭掉。

(15) 西凉

400年，北凉主段业任命李敦担任敦煌太守。没过多久，李敦称凉公，建都敦煌(今甘肃敦煌市西)，史称西凉。

西凉据有河西走廊酒泉以西及西域，号称有凉州十八郡，实际上只有汉朝时的酒泉、敦煌二郡的领域。405 年，为抗击北凉，迁都酒泉。420 年，西凉主李歆率军东伐北凉，兵败后死。第二年，西凉亡于北凉。

(16) 夏

407 年，匈奴人赫连勃勃据有大城(今内蒙古杭锦旗东南)，自称大夏天王，史称夏。413 年，建统万城(今陕西靖边县北白城子)为都。

夏占有河套至陇东和陕北，并不断进攻渭北，威胁后秦。418 年，赫连勃勃进攻关中，东晋军队败退，夏的疆域扩大到关中。夏号称有幽、雍、朔、秦、北秦、并、凉、豫、荆等九州二十一县十九城，实际上只有西晋时期的雍、秦二州及司州的一部分。427 年，北魏攻下统万城。夏的残余势力在关中和陇东与北魏争夺，并在 431 年还乘机灭掉了西秦，但是终因无力与北魏对抗，夏主赫连定只好西迁河西，不想途中遭遇吐谷浑的袭击，赫连定被俘，夏国便灭亡了。

在十六国时期，还存在着一些其他的割据政权，例如氐族首领杨氏曾占有仇池一带(今甘肃西和、徽县、文县间地)，丁零首领翟氏曾以滑台、黎阳(今河南浚县东北)为据点称魏王，鲜卑慕容氏以长子为都(今山西长子县西南)而建立的西燕，谯氏在成都建立的后蜀，以及早在西晋末年就已存在的北魏的前身代政权，等等，但传统上都未将这些政权列入十六国之中。

2. 东晋南朝的侨州郡县

西晋灭亡不久，镇守在建康(今江苏南京)的琅邪王司马睿即在江南重建晋室。317 年，司马睿称晋王。第二年，他又正式称帝，是为晋元帝。因为建康在西晋都城洛阳以东，所以史称东晋。到了东晋末年，朝中军政大权掌握在刘裕手里。元熙二

年(420 年)，他废掉了本来即是傀儡的晋恭帝，登上了皇帝的宝座，建立了中国历史上所说的南朝的第一个朝代——宋。在刘宋政权之后，萧道成、萧衍、陈霸先又先后建立起南朝时期的另外三个朝代：齐、梁、陈。以上所建立的政权都限于南方。其时，在中原与巴蜀地区，也有许多政权存在。与东晋对峙的是十六国，而与南朝并存的北朝，则先有 389 年由鲜卑拓跋氏建立的史称北魏的政权。永熙三年(534 年)，北魏又分裂成东魏与西魏两个政权。之后，东魏被北齐所取代，西魏则被北周所代替。

在行政区划方面，东晋南北朝时期依旧推行的是州——郡——县三级制。由于这一时期南北分裂对峙，战乱频仍，各级政区的数目、范围以及设置的形式也随之发生了很大的变化，甚至向畸形发展，使这一时期的政区具有鲜明的时代特色。

(1) 侨州郡县与土断

大兴三年(320 年)，东晋元帝司马睿在建康附近设立了第一个侨县——怀德县，用以安置与他一同南迁的琅邪国(今山东胶南县西南夏河)一千多户侨民，揭开了东晋南朝设置侨州郡县的序幕。

侨州郡县的设立，是东晋南朝行政区划的一个十分显著的特点。那么，什么是侨州郡县，为什么会在东晋南朝出现这样一种特别的行政区划呢？要回答这些问题，还需要从西晋说起。

西晋末年，由于统治集团的腐败无能和连年的内乱，加上自永嘉(307—313 年)之后以匈奴为首的少数民族纷纷入主中原，残酷杀伐，使得北方一片混乱。在这种情况之下，一般民众为保全性命，不得不仓皇出逃。由于匈奴等少数民族是自北向南推进的，因此大多数汉人只能选择向南迁徙的路线。317 年，当司马睿在建康建立起东晋政权以后，更增添了北方士人在政治上对南方的向往，一些官僚、贵族、地主也都带领

大量的宗族、附庸、部曲、奴仆等，走上了向南迁徙的道路。这样，从西晋永嘉年间到南朝宋元嘉年间（307—453 年）的一百多年的时间里，南迁的移民一直络绎不绝，出现了中国历史上第一次汉人南迁的高潮，后世把这次大移民称为“永嘉南迁”。

纵观永嘉南迁的历史，我们可以知道，其中规模比较大的移民浪潮，先后主要有四次：

第一次是在永嘉初年，在这个时候，北方变乱开始，琅邪王司马睿南迁到江东，在他的诸侯国内的一千多户人家率先与他渡过长江。此后，在今天河北、山东、山西、河南及江苏、安徽两省淮北部分的流民，也相继扶老携幼，渡过淮河、长江，向南迁徙。

第二次是在东晋成帝初年（326 年以后），大司农苏峻、将军祖约联合起兵，在江、淮之间发动叛乱，羯族石勒乘机南下侵扰，居住在淮南的人民以及侨居在淮南的北方人，只得进一步渡过长江南迁。

第三次是在东晋哀帝初年（362—365 年）及其以后的一二十年间，中原兵燹不断，大将桓温又出兵关中，关中所遭破坏尤为严重，在今天陕西、甘肃境内的人民，一部分南迁到达汉水流域，还有一部分则进入了四川盆地。

第四次是在南朝宋文帝元嘉年间（424—453 年）及明帝泰始年间（465—471 年），一度由宋武帝收复的中原地区重又陷落，淮北各州也被北魏占据，于是大量人口又渡过淮河，向南迁移。另外，西部氐人的战乱，还使得关陇流民南迁到汉水流域与四川北部。

北方流民在南迁后，主要集中在长江流域的荆、扬、梁、益等几个州的区域内，总人数大约在七十万以上，还有大约二十万南迁的人民没有到达长江流域，而是聚集在今山东境内。另外，还有一部分南迁的移民渡过长江后，继续向南，到达今安徽南部的

山区，甚至是福建、广东一带。根据史书记载，从永嘉到刘宋之际，政府领有的南迁人口，占到原西晋北方人口总数的八分之一以上，在南方居民中，平均每六个人当中就有一个人来自北方，这个数字还不包括没有在政府户籍上登记的那些士族地主的部曲与佃客，而他们的人数也绝不会比政府领有的北来侨民少。

面对如此庞大的南下移民，如何进行有效的控制与管理，便自然摆到了东晋统治者面前。如果东晋政府不能采取一个有效的措施，对这些新移民进行合理的安置，就极有可能引发流民暴动等事件，从而对东晋政权构成严重的威胁。东晋政府及后来的南朝政府显然看到了这一点，他们主要采取了两种办法来安抚这些侨民。一方面，他们让有一定影响的南迁大族首领，在中央或地方的政府里面担任职务，起到拉拢利用的目的。另一方面，由于这些侨民都是以宗族部曲的形式集体迁徙而来的，东晋南朝政府就实行了在这些侨民的主要聚集地设立新的州郡县三级政区，并用他们原来在北方的居住地的政区名称作为新政区的名称，以此来控制与管理大量的移民。由于这些新的政区都是侨置于南方已有的政区之内，所以被称为侨州、侨郡、侨县。

侨州郡县的出现，在当时主要有四个方面的原因。第一，当时人以为南迁只是暂时的现象，北方的失地很快就能收复，因此地方行政机构依然按照故地的形式进行组织，并且保留原来政区的名称，也在怀旧之余表露了尽快收复故地的决心。第二，正统观念的根深蒂固。当时南北分裂，虽然各政权都以正统自居，但在一般人的心目中，依然存在着“自古以来未有戎狄作天子者”①的传统观念。因此，东晋政权“虽僻陋吴越，乃正朔相承”，②是当时人们的普遍看法。东晋政权虽然领土残缺不全，但是又忌讳人家说力量不够强大，便只能用侨置的虚名聊以自

①《晋书·姚弋仲载纪》。

②《晋书·苻坚载纪》所附《王猛载纪》。

慰。同时又规定不侨置十六国北朝新立的州郡县，用来表示对其政权的否定。第三，侨民高标姓望，地域乡里观念浓厚。北来的侨民迁居南方后，依然是聚族而居，他们把保持原来的姓望，不失本籍，看成头等重要的大事。因此，他们绝对不和侨居地的土著民混杂。针对这种情况，东晋南朝政府也只得采取侨州郡县的办法，才能对他们实行单独管理。第四，东晋南朝政府想要用侨州郡县的办法，招纳吸引更多的北方人到南方来，以保证兵源和劳动力，并安抚已经南迁的侨民，使他们能够安居乐业，促进经济的进一步发展。

正是由于以上的原因，侨州郡县便在东晋南朝出现了。自东晋元帝至南朝的宋、齐、梁、陈，大量设置侨州郡县，形成了"侨州至十数，侨郡至百，侨县至数百"①的局面。东晋末年，刘裕北伐收复青、徐等州后，曾在原州、郡名前加"北"字，以便与侨州、侨郡相别。刘裕称帝建立南朝宋政权之后，又取消"北"字，而改为在侨州、郡、县前加"南"字。

从地理分布上来看，侨州郡县主要集中在长江下游一带。例如，在京口（今江苏镇江）、广陵（今江苏扬州西北）附近，就侨置了徐、兖、幽、冀、青、并等州及其所辖的郡县。在江苏的武进（今江苏武进西北）一县附近，就侨置了二十多个郡与六十多个县。另外，在长江的中、下游与今天的陕西秦岭以南的区域内，侨州郡县的分布也比较密集。因此，唐代诗人张籍在他的《永嘉行》诗中所描写的"北人避胡多在南，南人至今能晋语"，②便是对这种情况的形象写照。

这些侨州郡县在起初设置时，并没有实际管辖的区域，只是一种临时寄居在南方固有行政区划之内的另外一套独立的行政

---

① 洪亮吉：《东晋疆域志序》。该文又收入《卷施阁集》之《文甲集》卷8，清光绪三年洪氏授经堂《洪北江全集》增刻本。

② 张籍：《张文昌文集》卷4，《续古逸丛书》本景宋蜀本。

管理体系。侨民在侨州郡县内也享受政府给他们的优厚待遇，减免赋役租税。侨州郡县设立之初，还是想恢复故土的。但是后来由于中原长期无法恢复，土著与侨民杂居，造成户籍混乱，使政府管理极为不便；同时，侨州郡县中的侨民享受的优待又会使政府损失不少财源，因此，东晋南朝政府决定对这些侨州郡县用土断的方法进行改革。

所谓土断，就是把侨民的户籍断在侨居地上，由政府加以控制，取消侨民原来不交赋税的特殊待遇，对他们按时按地征收赋税。这样做的结果是，有的侨州郡县因并入侨居地的郡县而被取消了；有的侨州郡县由侨居地的郡县划出部分地区给予管理；或者把侨居地的原来郡县取消，而将其地全部划归侨州郡县管理，使这个侨州郡县成为有实际土地的州郡县。

从东晋成帝咸和年间开始，到陈天嘉元年(560 年)，先后一共实施过九次土断。土断的结果是，一方面使侨州郡县成为实土的政区，另一方面则使部分北方侨民迅速土著化。因此，等到隋统一天下，南北界线消灭，侨州郡县也就随之退出历史舞台，不复存在了。

(2) 双头州郡

东晋南北朝时期，在所设立的州郡当中，还出现了一种特殊的情况，即两州为同一刺史、同治一地，或两郡为同一太守、合治一地，这样的州郡即被称为“双头州郡”。这一名称最早出现在《魏书·地形志》中。在当时，双头州的设立较少，双头郡的建置则较多。

一般认为，双头州郡开始出现在东晋时期。在《晋书·毛宝传》所附《毛璩传》中，可以看到这样的记载：在东晋孝武帝太元中，毛璩担任了谯、梁二郡的内史，安帝时又任宜都、宁蜀二郡的太守，与他同时的文处茂出任了巴西、梓潼二郡的太守。另外，毛璩的弟弟毛瑾也曾任梁、秦二州的刺史、略阳武都太守。从中

可知，双头州郡在孝武、安帝时期已经是很普遍的现象了。

之所以会在东晋南北朝时期出现这种情况，并不是出于兼职的考虑，而是因为当时土地荒芜，民户稀少，或者是土地已落入敌国手中，却又不愿对政区进行省并，所以采取了硬将二郡合为一个太守、二州合为一个刺史的做法。更令人奇怪的是，在双头郡中居然会有两郡一共只辖有一县的情况发生。如果一郡只辖有一县，已经是很不正常的事情了，这样的郡完全已无存在的必要了；而这种两郡只辖一县的情况，实在是政区的一种畸形发展。在北魏所设立的双头郡中，就可以找到这种实例，当时新蔡、南陈留二郡便是仅辖有鲖阳（今安徽临泉西）一县。

双头州郡存在的形式，大致有以下三种：一是侨州郡寄治于实土州郡。如东晋、宋时的青、冀二州，同治在东阳城（今山东青州北）；南朝齐、梁的东莞、琅邪二郡，同治在朐山（今江苏连云港旧海州）。二是两个侨州郡同治一地。如宋的清河、广川二郡，它们是冀州侨郡，同治在盘阳城；青、冀二侨州，一同治于郁州。三是两个实土郡同治一地。这种情况只出现在双头郡当中。如宋的汝南、新蔡二郡，同治在汝南郡上蔡县的悬瓠城（今河南汝南）。[1]

双头州郡大多设立于东晋南朝的北部边地，北朝沿袭的是南朝的旧制。从地理分布上来看，从今天的四川中部、陕西南部，一直到淮水南北及山东西部，都可以找到双头州郡的踪迹。据学者们的研究统计，在东晋南朝一共出现过双头州九个，双头郡七十多个。[2] 它们中的大多数变化十分频繁，如有的双头州郡的治所时常发生迁徙，而有的两州或两郡又会发生分开或者合并的现象。等到隋朝统一全国，将侨州郡县全部撤除，双头州郡也就随之不存在了。

---

① 胡阿祥：《六朝疆域与政区》，西安地图出版社，2001 年，第 258—259 页。
② 胡阿祥：《六朝疆域与政区》，第 263 页。

3. 南北朝州郡的虚滥

自从东汉末年州成为郡以上一级行政区划之后，一直到西晋，州、郡、县的设置都是比较正常和有规可寻的。以西晋初年为例，当时有十九个州、一百七十一个郡国、一千二百三十二个县。平均每州管辖八九郡，每郡统领七八县，从管理的幅度上说，比例基本适当。但是这种常规，在经历了东晋南北朝之后，已被破坏殆尽了。

南北朝时期，在州的数目增长的同时，郡也增加了不少。究其原因，主要是当时的现实情况造成的。其时，南北之间长期处于分裂状态，战乱不断。这样就会使得在战争中立下功劳的武将与对方降将的人数随之增多起来，而政府对他们自然是要论功行赏的。在当时，奖掖这些人的一个通行办法，就是封给他们各自一个州刺史或者是郡太守。但是，每个政权的地盘有限，为了有足够多的州刺史或者郡太守空缺以便封赏，唯一可行的办法就是把现有的州、郡的区域划小，留出空间，以建立更多的州郡。因此州郡的数量便渐渐增多起来。

不过，在南朝梁前期，州郡数目的增长还不十分严重。据史书记载，在梁天监元年(502 年)一共设置有二十三个州、二百二十六个郡、一千三百个县，但是不到五十年的光景，情形便大不一样了，州郡数目的膨胀已经发展到了令人难以想象的地步，梁中大同元年(546 年)有一百零三个州、五百八十六个郡。

北朝州郡的滥置，一点也不比南朝的逊色。北魏统一北方后，州还不到二十个，但是到了孝文帝当政的晚期，州已超过了八十个。北魏分裂为东、西魏之后，两个政权共有一百一十余州、四百一十多个郡。此时，南北朝合计，州的数目已达两百多，郡数则接近一千，与二百五十年前的西晋相比，州、郡的增长都不低于十倍。这时有不少的州只管辖一两个郡，一

郡只统管两三个或一两个县，有的州竟然没有县可领，有的仅存一个名目而已。史书上就记载南齐在汉中地所设的梁州共辖有六十五郡，其中有四十五郡竟然是荒芜之地或者是没有民户。另外，还出现了两州合管一郡，或者是两郡共领一县的"双头州郡"。州、郡设置之滥，可以说到了极点。另外，北朝在大量设置州郡的同时，还滥设官吏，尤其是州刺史，居然一州就要设置三个。由于州刺史的增加，使得郡太守逐渐不再管理具体的事物，变成了闲员。这就为日后隋文帝统一之后，进行行政区划改革、废郡而实行州县二级制提供了条件。

4. 北魏"六镇"

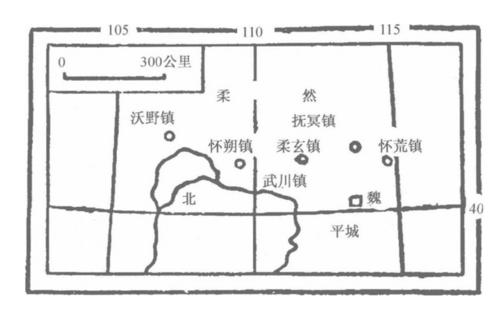
北魏是公元4世纪到6世纪鲜卑拓跋部族建立的一个中原王朝。在用武力统一北方以后，北魏统治者为了镇压被征服人民的反抗，巩固中央政权的统治，在全国范围内推行镇戍形式的军事制度。不过，在这一制度具体实施中，北魏政府又根据不同地区居民的具体情况，而采取了不同运作方式。在东南汉人大量聚集的地区设置军镇的同时，依然保留了州郡县三级的地方行政区划，并把镇与州的官员安排在同一个治所。镇的长官——镇将只负责军事事务，不负责管理当地的民政，但在西北鲜卑与其他少数民族居住的区域，情况则有所不同。在这里完全不设州郡县，而只用军镇来进行管理，镇与镇之下的戍所起的作用与州郡县大体相当。镇将与戍的长官——戍主也就相当于州刺史和郡太守，他们不但管军，而且治民，于是这一区域的军镇成为了军政合一的地方政权机构。因此，北魏前期地方上最高一层的行政区划是州镇并称的。

北魏西北军镇所管理的镇民主要有三种人。一是占大多数的拓跋族固有的成员，他们已习惯于原有的生活方式，不愿意随王室内迁，依然实行着部落式的制度。另外一部分人是被迫迁

徙到这里的汉人和其他少数民族。北魏建都平城后，为了充实首都及其北部（今内蒙古中部）的人力与物力，统治者便把在战争中掠夺来的人口都安置在这一片地区，让他们从事农业生产或者游牧业的劳动。这样，在这片区域内就出现了拓跋鲜卑人与汉人和其他少数民族杂居的现象。还有一种人就是被发配到这里的罪犯。对于上述三种类型的人，采取军镇这种军管的方式，让他们都从属于军镇之下，不再另设民政机构进行管理，可以说是再合适不过的了。

北魏的军镇设置，主要盛行于太武帝到孝文帝前期六十多年的时间内（大约 422—484 年）。后来，内地的军镇都相继改成了州，成为了纯粹的民政机构，只有北部的军镇，为了防御北方少数民族柔然的南下和镇压当地人民的反抗而保留了下来。这些北部军镇，从西向东，依次为高平镇（今宁夏固原）、薄骨律镇（今宁夏灵武西南古黄河沙洲上）、沃野镇（今内蒙古五原东北）、怀朔镇（今内蒙古固阳西南）、武川镇（今内蒙古武川县西之土城）、抚冥镇（今内蒙古四子王旗东南土城子）、柔玄镇（今内蒙古兴和台基庙东北）、怀荒镇（今河北张北）、抚夷镇（今河北赤城北）。所谓的北魏六镇，指的就是沃野、怀朔、武川、抚冥、柔玄、怀荒等六镇，它们分布于今内蒙古的中部区域（参见《北魏六镇示意图》）。

北魏前期，因为北方六镇靠近首都平城，是边防上的一道重要屏障，因此备受中央政府的重视，无论是在镇将的选拔还是镇兵的招募上，统治者都是非常用心的，只有亲信可靠的人才能获选。另外，由于六镇的将士经常要与南下的境外少数民族柔然作战，保卫边疆，所以他们还享有特殊优待，连赋税与徭役也都被免除。但是自从孝文帝迁都洛阳之后，北魏六镇的情况便不比从前了。这主要是因为内迁的拓跋鲜卑贵族有许多已当上了高官，他们联合汉族的高门地主把持朝纲，那些留在六镇的拓跋



北魏六镇示意图①

鲜卑贵族，便自然受到冷落，几乎不再有进一步升迁的机会。他们当中有许多人对自己的这种境遇深感不满。

与此同时，因为都城南迁，北方边防不再受到特别的重视。不仅镇兵的质量有所下降，就连朝廷派来的镇将也大不如前，这些镇将极其贪婪，对广大的镇兵与人民进行残酷的压榨与剥削。

景明四年(503 年)，宣武帝为了缓和北方六镇内部日趋激化的矛盾，派了一个叫贺怀的大臣前去考察官吏的施政情况，并同时赈济当地的贫苦人民。结果使贺怀大为吃惊的是，他在六镇之中，居然没有找到一位可以称得上是廉洁守法、秉公办事的官员，当时的沃野镇将于祚、怀朔镇将元尼须等人，都是百姓痛恨的大贪官。每天向贺怀告状的老百姓络绎不绝。这说明六镇内部已危机四伏。

孝明帝正光四年(523 年)，怀荒镇的军民在遭受柔然的抢劫后，要求镇将于景发给他们一些救济粮，以便可以维持生活。

---

①《中国古代史常识·历史地理部分》，中国青年出版社，1981 年，第 43 页。

没想到，他们的这一合理要求，遭到于景的拒绝。镇内军民对此十分愤慨，于是联合起来杀死了于景，从此揭开了北方六镇各族人民大起义的帷幕。

第二年三月，沃野镇的匈奴人破六韩拔陵率领众人起义，先杀死了高阙戍主，又杀死了镇将，占领了沃野镇。其他各镇的各族人民见此情形，争先响应，燃起了六镇人民大起义的熊熊烈火。

破六韩拔陵率领的起义军虽然大败北魏军队，一度攻占了武川与怀朔二镇，但最后还是被镇压下去了。随着六镇各族人民大起义的失败和军镇城池的残破与荒芜，北魏的镇戍制度最终也走到了尽头。

“天可汗”的疆土：隋唐五代十国时期的疆域与政区

1. 隋的政区改革与域外拓展

公元577年，北周灭掉北齐，将北方统一。此后不久，北周的大权即为杨坚所篡夺。581年，杨坚逼周静帝让位，自己当上了皇帝，建立隋王朝，改元开皇，杨坚就是历史上的隋文帝。到589年，隋又将偏踞江南一隅的陈灭掉，终于结束了自西晋末年以来近三百年的分裂动荡局面，使天下重归一统。

(1)“罢天下诸郡”

就在隋统一全国前夕的583年，隋文帝完成了一项重大的地方行政制度改革。我们在前面已经提到，在南北朝后期，州郡的滥置已到了无以复加的地步，特别是州的大量增设，已使得郡一级的区划名存实亡。面对这种情况，北齐文宣帝在位时，曾有过一次大的整顿，省并了三十三州、一百五十三郡、一百八十九县、三镇、二十六戍，几乎是当时所有郡县的一半数目。但是这种简单省并州郡的办法，并不能抑制日益恶化的政区混乱状态。对地方行政制度的彻底改革，已势在必行。隋朝取代北周之后，大臣杨尚希向文帝上表，他讲道：现在的郡县比过去多了很多倍，有的地方不到百里方圆，居然设立了好几个县，有的地方户数还不及一千，竟然要由两个郡来管理。针对这种非常不正常的现象，他

建议要对行政区划进行一番改革，"存要去闲，并小为大"①。隋文帝对杨尚希的意见十分重视，但他经过认真考虑之后，并没有采取将州郡省并的简单办法，而是把州郡县三级中的中间一级郡去掉，即"罢天下诸郡"，②以州直接领县，简化了政区的层级，使行政区划又重新回到了二级制。隋灭陈后，又将这一举措推行到了全国。实行郡县二级制的最大好处，就是可以使中央的政令容易通达到地方，从而加强中央集权，避免出现地方割据。

隋文帝的这项改革，虽然是成功之举，但是仍然不能彻底解决州县数目过多的问题。经过魏晋南北朝，州、县的数目已变得非常多，州、县的区划也已经变得不能再小了。隋朝初年，仅州的总数就有三百多个。如此庞大的规模，让中央政府来直接管辖，其难度是可想而知的。因此，调整州、县的数目与范围，就成了隋朝中央政权的又一项重要任务。

这项任务最终是由隋文帝之子炀帝来完成的。大业三年(607年)，炀帝下令省并州县，随后又把州改称为郡，回到与秦汉相似的状况。经过这次调整，到了大业五年，全国变为了一百九十个郡、一千二百五十五个县，县以上的机构与南北朝时期相比，大大精简了。

隋代郡设太守，并且设置赞务(后改为丞)辅佐太守。之后又在太守之下、赞务之上，增加设立了通守一职，用来牵制太守。各郡在每年年底，都要由太守或上佐进京述职，这在当时称为朝集使。另外，又别置领兵的都尉、副都尉，不属郡管辖，在地方上形成了军民分治的体制。

此外，隋炀帝还很仰慕汉代的制度，因此他又仿照汉武帝当时的做法，在郡之上设立司隶、刺史，分部巡察各地的情况。

(2) 域外拓展

东晋以来，由于南北长期处于分裂之中，战争便大多发生在

① 《隋书·杨尚希传》。
② 《隋书·高祖纪》。

长江与淮河之间。南朝虽然信誓旦旦地声称要早日收复中原故土，但是最终还是没有能够实现。故土尚且不能光复，向域外的拓展就更谈不上了。北朝到了北魏分裂之后，成为东西对峙，也同样出现了南朝那种无暇外顾的情形。这一局面，在隋炀帝时终于被打破了。

炀帝是一个好大喜功的皇帝，当时虽然天下已经一统，但他并不满足于现状，一心想要开拓疆土，扩大帝国的领域。

先来看一下南方。在大业元年（605 年），隋炀帝派大将军刘方率兵平定了南方的林邑国，林邑王梵志弃城而逃到海上。林邑国在今越南中南部，本是汉朝最南端日南郡象林县的领地。192 年，当地人区逵建林邑国，脱离了汉朝。此后林邑国又不断向北扩张，到南朝后期，已将日南郡境全部占据。刘方平定林邑国后，隋在其地设置了荡、农、冲三州。不久，又改为比景、海阴、林邑三郡。在这三郡之中，比景、林邑设在故日南郡地，海阴郡的位置则更南，大致到达了今越南的南圻一带。几个月之后，刘方班师回朝，林邑王梵志恢复了他自己原来的领地，并派遣使节向隋朝谢罪。从此，林邑国朝贡不断。

除此之外，隋炀帝还将海南岛重新收入了中原王朝的版图。在前文曾经提到过，海南岛首次为中原王朝所据是在西汉武帝时，当时，汉武帝曾在岛上设置了珠崖、儋耳二郡。昭帝、元帝时，由于当地人民的反抗，这两个郡只得被先后放弃。三国时的孙吴与南朝的萧梁虽然也曾分别设立过珠崖郡和梁州，但都不是在海南岛上。隋炀帝时，海南岛之所以能够重归中原王朝，与当地俚族首领冼氏的活动密切相关。

冼氏世代为南越的首领，“跨据山洞部落十余万家”，“海南儋耳归附者千余洞”，①在当地声望非常高。南朝梁大同初年，

①《隋书·谯国夫人传》。

高凉(今广东阳江西)太守冯宝娶冼氏女为妻，此人便是历史上赫赫有名的冼夫人。隋朝初年，冼夫人迎隋将入广州，隋文帝册封她为谯国夫人，统辖六州兵马。海南岛就在这六个州中。谯国夫人去世后，隋炀帝便把冼氏所控制的地方收归中央政府。大业六年(610 年)，隋朝在海南岛上设置了珠崖、儋耳、临振三郡。于是，海南岛自西汉元帝放弃珠崖郡之后，历经七百五十年的时间，重新又成为了中原王朝的疆土。

再看北部。当时，隋朝主要是与突厥人在争斗。突厥原是匈奴的别支，552 年灭掉柔然，建立了突厥汗国。北周末年，沙钵略当上了突厥的可汗，并与北周大贵族宇文招的女儿千金公主结为夫妻。隋文帝夺取了北周政权以后，千金公主极为不满，她劝说沙钵略出兵中原，为北周报仇。开皇三年(583 年)，突厥四十万军队，大举入侵隋朝的西北边境，掠夺了大量的人口与牲畜。隋炀帝得知这一消息后，派杨弘、高颎和虞庆则等人率领军队，分路出塞进行反击，在白道(今内蒙古呼和浩特)大败沙钵略。之后，突厥内部发生争斗，分裂为东西两个汗国。东突厥位于阿尔泰山以东的蒙古高原，西突厥居住在阿尔泰山以西到雷翥海(今里海，一说咸海)，包括了今天的准噶尔盆地、伊犁河流域和楚河流域。

隋朝对突厥实行离间的政策，把宗女安义公主嫁给了东突厥的突利可汗，反将前来求婚的突利可汗的哥哥都兰可汗拒绝掉，这就加深了他们兄弟二人之间的矛盾，争斗也就变得不可避免。开皇十九年(599 年)，突利可汗被都兰可汗打败后，只得转而投降隋朝，被封为启民可汗。没过多久，都兰可汗被他的部下杀死，启民可汗便占据了都兰可汗的故地，这样东突厥便全部归服了隋朝。

其时，西突厥的达头可汗一心想要统一东突厥，结果反被隋军打败。大业七年(611 年)西突厥的处罗可汗被他的叔叔谢匮击败后，率领部众投降了隋朝。

隋朝降服了东、西突厥之后，乘势占据了河套一带，设置了五原、榆林等郡来进行管理。

下面，让我们把目光从北疆再转向西部边陲。隋朝的西部边境与吐谷浑为邻。吐谷浑本来是鲜卑徙河涉归的儿子，西晋末年，率部西迁，占据了今天青海和新疆东部。后来他们征服了羌人，建立了吐谷浑国。

隋文帝初年，吐谷浑曾进扰边境。后来吐谷浑又控制了西域的鄯善等地，使隋朝通向西域的道路受到严重阻碍。大业五年(609 年)，炀帝派杨雄、宇文述率兵击败吐谷浑，“自西平临羌城(今青海湟源境)以西，且末以东，祁连山以南，雪山(今甘肃岷山)以北，东西四千里，南北二千里，皆为隋有”①。隋朝于是在吐谷浑的故地设立了西海(治今青海湖西伏俟城)、河源(治今青海兴海东南)、鄯善(治今新疆若羌)、且末(今新疆且末南)四郡。大业六年，又在脱离突厥控制并已内附的伊吾吐屯设之地建立了伊吾郡(治今新疆哈密)。

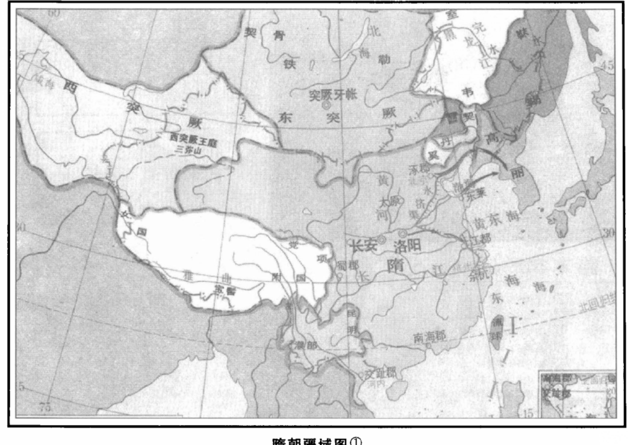
上述五郡之地，包括了今天的新疆东部与青海大部地区，中原王朝在如此遥远的地区设立郡县，这还是第一次。

隋朝虽然对政区进行了调整，完善了行政区划的体系，又加上开拓疆域，经过文帝与炀帝两代的发展，国家也呈现出了富庶强盛的景象，但是历史常常演出惊人相似的一幕，隋朝又重蹈了秦代二世而亡的覆辙。

隋朝速亡的原因是多方面的，但炀帝好大喜功、残暴无道、滥用民力，无疑是其中很重要的原因。大业七年(611 年)，在今天的山东邹平境内，王薄率先起义。几年之间，大大小小的起义如雨后春笋一般在各地兴起，形成了全国规模的起义高潮。隋王朝的统治终于在这场起义大潮中土崩瓦解了。大业十四年，

---

① 杜佑撰、王文锦等点校:《通典》卷 190《边防六》，中华书局，1988 年，第 5165 页。



隋朝疆域图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

炀帝被禁军将领宇文化及杀死。隋朝存在了三十八年后，宣告灭亡。

就在隋炀帝死的这一年，本为隋朝太原留守的唐国公李渊在长安(今陕西西安)称帝，建立了唐朝。

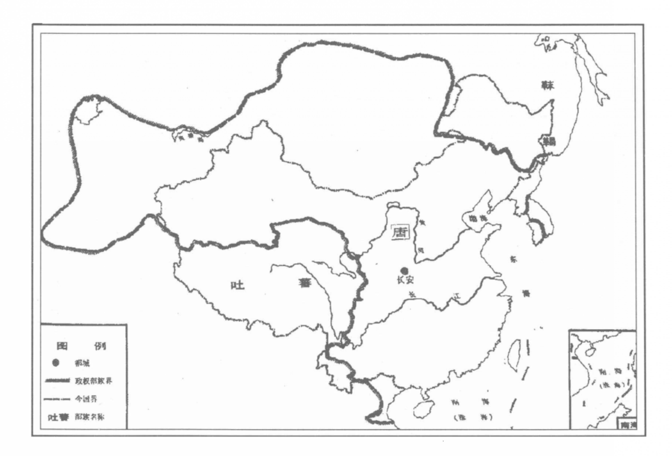
2. 贞观十道与开元十五道

唐太宗继位后，在贞观年间先后对西北地区用兵，打败了东突厥、高昌、薛延陀等少数部族国家，使唐朝的西北疆域扩至阴山以北、今天的新疆等地，并在这些地方设置行政机构进行管辖。由于唐太宗对这些归附的少数部族采取了比较宽松的政策，因此被当地的部族首领尊称为“天可汗”①。高宗时又先后破西突厥、降百济、定天山、灭高丽，使唐朝版图臻于极盛(参见《唐前期盛时疆域形势示意图》)。

唐朝开国以后，又把天下之郡改为州，恢复了隋朝初期的州县制。后来在唐玄宗天宝元年(742 年)，又改州为郡，到肃宗乾元元年(758 年)，再一次将郡改回了州。不过一个新的问题又摆在了统治者面前，那就是州的数目在唐朝兼并各割据势力、重新平定天下之后，又出现了大幅的增长。这是因为在隋唐之际，群雄并起，那些率兵占据一方的地方豪杰，只要归降唐朝，唐朝就会在他所盘踞的地方设置州县，并给他一个州刺史的头衔。这样，在不长的时间里，州的数目便自然又膨胀起来。特别是在今天南方的广西、湖南和四川一带的少数民族地区，由于当地表示愿意听命唐朝的首领很多，出现了许多新的州刺史，因此州的分布也就变得尤为密集。唐朝的第二任皇帝太宗李世民，为了改变这种设州过多的局面，在他继位伊始便着手开始对一些州进行省并，但是调整的情况似乎并不理想。到了贞观十三年(639 年)，

---

①《旧唐书·太宗本纪》。



唐前期盛时疆域形势示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

唐朝中央政府直接控制的州还是有三百五十八个之多，这个数目已经大约是汉郡数目的两三倍了。

其时，由于唐朝的疆域比汉朝要大，对地方的统治也比汉时要深入得多，汉唐虽然同样实行的是两级制，但这时唐朝的州数目已不能像汉朝时的郡一样，降回到一百多个了。然而要让中央政府统管这三百多个州，着实是一个不小的难题。曾经有这样一个故事，生动地说明了这一问题：唐太宗为了做到对每个州刺史心中有数，按他们的政绩好坏，决定奖励或者惩罚，他便想出了一个办法，让手下人把当时三百多个州刺史的大名，一一写在他每日办公大厅内的屏风上，以便在他批阅奏章的空闲，对这些州刺史们有所熟悉。这虽然反映了唐太宗是一个勤勉的皇帝，但从中毕竟透露出对地方大员管理不便的无奈。当时就有大臣从设置官吏的角度提醒当权者，在汉代要想挑选出一百多个好的郡太守已经是一件非常不容易办到的事情了，更何况我们现在面临的问题是要选择三百多个州刺史。这种情况，已使得中央政府不得不考虑在州县二级制的政区之上再设立一级监察区，对各地州刺史的所作所为进行监察，随时将地方官员的情况上报中央。设置监察区的办法，虽说不失为一项行之有效的措施，但是唐朝初年的皇帝已从前代的经验教训中十分清楚地知道，监察区一旦设立，就会存在变成一级正式行政区划的危险，到时再想撤销，谈何容易，于是需要找到一种变通的方法。唐太宗贞观年间设立的巡察使，就是在这方面的一个尝试。

贞观元年(627 年)，唐太宗下达命令，将全国分成关内(大致相当于今陕西中、北部，甘肃陇东以及内蒙古河套等地)、河南(大致相当于今河南、山东二省黄河以南，江苏、安徽二省淮河以北的地区)、河东(大致相当于今山西全省与河北西北部内外长城之间的地区)、河北(大致相当于今河北长城以南，河南及山东二省黄河以北的大部分地区)、山南(大致相当于今四川东部，陕

西、甘肃南部，河南西南部，湖北西部的地区）、陇右（大致相当于今甘肃陇山、六盘山以西，青海省青海湖以东及新疆东部的地区）、淮南（大致相当于今安徽、江苏二省淮水以南、长江以北的地区）、江南（大致相当于今浙江、福建、江西、湖南四省，江苏、安徽的长江以南，湖北、四川江南的一部分及贵州东北部的地区）、剑南（大致相当于今四川中部和云南北端）、岭南（大致相当于今广东、广西二省和越南东北部的地区）等十道，派遣巡察使到各道去负责监察地方的官员。不过，当时巡察使的派出，还是一种临时性质，并不是常制，而十道的划分也更多地体现的是一种地理区划，还不是真正的监察区。

睿宗景云二年（711 年），又把巡察使改为按察使，并由原来的临时派遣改为常设官员。开元二十一年（733 年），唐玄宗认为贞观十道在划分上还存在着许多不够合理的地方，因此，他又作了一些调整，把地域广阔、经济文化都比较发达的江南道分为江南东道（今浙江、福建二省及江苏长江以南地区）、江南西道（今江西、湖南二省，安徽南部，湖北东部长江以南地区）、黔中道（今贵州全部及其与四川、湖南、广西接壤之地，湖北西南端）。又将山南道分成山南东道与山南西道，以重庆市与陕西省东境作为分界线。另外，分关内道长安附近诸州增设京畿道，分河南道洛阳附近诸州增置都畿道。这样，原来的十道就变成了十五道（参见《唐十五道图》）。每道设置采访处置使（简称采访使），让他们像西汉的州刺史一样，负责检查道内州刺史的非法行为，不仅如此，还让这些采访使们兼任各道重要之州的刺史。于是，道便成为了正式的监察区。

监察区的设立，一方面显示了唐玄宗在开元盛世的繁荣下对形势的高度乐观与自信，以致他无需再像太宗那样，谨小慎微地去考虑监察区可能会导致对中央集权统治不利的变化前景。另一方面，这也是出于对当时监察工作的需要。没有

唐十五道示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

监察区,不仅会给监察工作带来很多不便,而且还使得那些监察官员们疲于在京城与监察地之间往来奔走,不能发挥最佳的监察效果。但是,监察区一经确立,监察官员变为常职,也就很难避免变为行政区与行政官员了。从天宝九载(750 年)唐玄宗所颁布的敕令中强调采访使只需要负责察访善恶,而对于郡内的事务则请郡守处理、不要干预的情况来看,其时监察官员干政、成为地方行政官员的苗头已经不小了。

3. 三种类型的府制

唐朝除了在全国范围内划分为道之外,还确立了府制。这是地方行政区划的一种新创举,对后世府制的发展产生了重要的影响。按照府的形势与地位,可以分为三种类型。下面就让我们来分别看一下它们的各自情况。

第一种,京、都及行在所设置的府。从唐玄宗开元元年(713 年)起,凡是京、都所在的地方,为了提高它们的地位,与普通的州相区别,而称其为府。最早只有京师长安所在的雍州叫京兆府,东都洛阳所在的洛州称河南府。后来,又把北都太原所在的并州称为太原府,西都凤翔所在的岐州称为凤翔府,南京江陵所在的荆州称为江陵府。还将皇帝到过的地方也升为府,如蒲州升为河中府、华州升为兴德府、陕州升为兴唐府、益州升为成都府、梁州升为兴元府。这样,到了唐代末年,一共出现了十个府。

府的长官称为"牧",由唐朝的亲王挂名遥领,实际上主持府政的是"尹"。府尹之下的官员有少尹、司录参军事及六曹参军事,这些官员职掌的事务与其他诸州相同,只是规格略微高一些罢了。

第二种,都督府。唐朝时主要设置在国内重要的地区。都督一职起源于东汉,到曹魏时已成为常设之职,并具有了都督区的雏形。东晋以后,都督兼任州刺史,兼管军民,都督区也趋于

稳定。到了北周时，都督又改称为总管，唐代初年沿袭了这一旧制。

唐高祖武德七年(624 年)，又改总管为都督，下辖数州，负责管理军民两政。都督办理公务所在的州，称为都督府，而将属下的其他州称为支郡。在武德中期还规定，凡是辖有十州以上的都督府，则称为大都督府。到了太宗贞观二年(628 年)，又将大字去掉，只留下朔方一州仍称大总管府。据史书记载，贞观十三年(639 年)，除了靠近京城附近的九州，全国的所有州县分属四十一个都督府。

到了景云二年(711 年)，武则天又省并诸都督府，把全国境内的所有州县，置于二十四个都督府的统辖范围之内。都督除兼任一州的刺史外，还是所督各州的军事长官，而且还把本应属于按察使职权范围内的监察刺史以下官员的工作交给了都督。由于当时有很多人对这一做法持反对意见，认为这样一来会使得地方分权过重，不利于中央集权的统治。因此没过多久，二十四都督府之制就被废止了。

开元十七年(729 年)，唐玄宗又按权力的大小把都督分为上、中、下三等，此时共有都督府四十个。后来随着节度使的出现，都督的权力便被节度使替代，都督的名称也就逐渐消失了。

第三种，都护府。唐时设置于沿边要地，目的是为了加强对那里的少数民族的统治。唐朝前期，国力强大，先后灭掉了东突厥、薛延陀、西突厥和高丽，使边疆少数民族纷纷内附。为了有效地管理这些少数民族地区，唐朝统治者效仿汉朝设置西域都护府的先例，从太宗贞观十四年(640 年)平定高昌设置安西都护府之后，到武则天当政时期，先后设立了安东、东夷、安北、单于、安西、昆陵、濛池、北庭、安南等都护府。后来，随着情况的变化，一些都护府被撤销了，到玄宗开元、天宝年间，只剩下安东、安北、单于、安西、北庭、安南等六个都护府了。下面，我们就来

对这六个都护府的具体情况作一下介绍。

安东都护府:这是唐朝在东北边境设置的都护府。朝鲜半岛在公元4世纪,也就是我国东晋时期,已形成了高丽、百济、新罗三国鼎立的局面,其中高丽位于半岛的北部,新罗占据了东南,而百济则位于西南一隅。到了唐朝初年,情况依然是这样。当时,高丽、百济经常联合起来,进攻新罗。新罗便转向唐朝求救。贞观十八年(644年),太宗派兵前去攻打高丽。到了第二年,唐军虽然连下高丽好几座城池,但是在安市(今辽宁海城南营城子)遇到了高丽军队的顽强抵抗。加上唐军又碰上了天寒粮少的难题,于是只得班师返回。

高宗时,继续对朝鲜用兵。他采取了迂回的战略方针,先令苏定方等人率兵,从成山(今山东半岛东端)渡海,攻灭百济。唐朝在其地设置了五个都督府,让百济人来担任都督、刺史、县令等官职。等到在百济站稳了脚跟,唐朝便对高丽形成了南北两面夹击的态势。

乾封元年(666年),高丽国内为争夺王位发生内乱,高宗便趁机派李勣等率军进攻高丽。总章元年(668年),唐军攻下高丽都城平壤,高丽投降。唐朝将其地分为九个都督府、四十二州、一百个县,让高丽人担任都督、刺史和县令,与汉官共同进行管理。然后,又在平壤设立了安东都护府,对这些都督府、州、县进行统辖。当时,安东都护府的辖境非常广阔,大约相当于今辽宁辽河以东、吉林松花江和头道江西南,以及朝鲜北部与西部地区。但不到十年,在高宗上元三年(676年),由于当地民族的反抗,安东都护府便内迁到辽东故城(今辽宁辽阳市)。第二年,又移到新城(今辽宁抚顺北)。后来又迁到了平州(今河北卢龙)。

开元年间,唐朝又在靺鞨族地区设置了渤海都督府与黑水都督府,在室韦族地区设立了室韦都督府,都归安东都护府统辖。又由于高丽故地的南部被新罗占据,于是安东都护府的辖

境调整为北起今黑龙江流域和鄂霍次克海，南抵渤海与西朝鲜湾，东到大海和朝鲜北部，西部与契丹接壤。天宝元年(742年)，渤海、黑水、室韦三都督府改属平卢节度使，安东都护府的辖区又限于高丽故地，而且这时的都护一职，也改由平卢节度使兼任了。肃宗上元二年(761年)，营州(今辽宁朝阳市)被契丹攻陷，平卢节度使被迫南迁，安东都护府便随之被废除了。

安北、单于都护府：这是唐朝在北部边境设置的都护府。唐初，东突厥连年侵犯唐朝北部边境，并曾一度打到唐都长安附近，以致唐高祖想迁离长安。太宗继位后，积极准备反攻。其时，正好赶上突厥连年大雪成灾，诸部内乱，国力转衰。贞观三年(629年)，太宗令李靖等人统兵十万，分道进攻突厥。在唐朝的军事压力下，突厥突利可汗等率领所统的部落首先投降了唐朝。第二年，唐军又将突厥颉利可汗擒获，打垮了突厥。从此，从阴山到大漠，都被唐政府统一了。

东突厥失败以后，他们有的投奔了薛延陀，有的逃到了西域，还有十多万人归附了唐朝。唐朝于是在突利可汗所统故地分设了四个都督府，在颉利可汗故地设置了两个都督府进行统辖。

贞观中，突厥别部车鼻接着兴起。高宗永徽元年(650年)，高侃率领唐朝军队生擒突厥车鼻可汗。唐政府把归降的突厥众人安置在郁督军山(今蒙古杭爱山)，设立狼山都督府来统管。然后，又设置了瀚海都护府，统领包括狼山在内的三个都督府和十四个州，管理突厥部众。而在此之前的贞观二十一年(647年)，唐朝业已设立了燕然都护府，统辖因回纥等北部十一个少数民族归附而设置的六个都督府和七个州，治所在西受降城(今内蒙古锦杭旗东北，乌加河北岸)东北四十里的故单于台。到了永徽元年，燕然都护府变成统辖七都督府和八个州。

高宗龙朔三年(663年)，唐政府把燕然都护府迁到了漠北

回纥牙帐（今蒙古哈尔和林西北，鄂尔混河西岸），并改名为瀚海都护府，而将原来的瀚海都护府迁到云中古城（今内蒙古和林格尔西北土城子），改称为云中都护府。这两个都护府以大漠为界线，漠南属云中都护府，漠北则隶瀚海都护府。这样，在今天内蒙古河套、阴山一带，是云中都护府的管辖区域。而从今天的贝加尔湖北部和叶尼塞河上游南抵戈壁大沙漠的俄罗斯南西伯利亚和蒙古国的广大地区，都成为了瀚海都护府的统辖范围。麟德元年（664 年），云中都护府改名为单于都护府。高宗总章二年（669 年），瀚海都护府又更名为安北都护府。

垂拱元年（685 年）以后，同罗、仆固等部族叛唐，突厥又占据了漠北，安北都护府便从漠北迁到了漠南，先是移到了居延海西的同城（今内蒙古额济纳旗东南绿园附近），不久又迁到了西安城（今甘肃民乐县西北）。到了圣历元年（698 年），为了对付突厥的入侵，武则天下令将单于都护府并入安北都护府，治云中故城。中宗景龙二年（708 年），安北都护府又移到了西受降城。玄宗开元八年（720 年），唐政府又在云中故城复置单于大都护府。而后来安北都护府又有数次迁移，到天宝十四载（755 年），迁到了天安军（今内蒙古乌拉特前旗北，乌加河东岸）。此后，又一度更名为镇北都护府。德宗兴元元年（784 年），安北都护府废。武宗会昌五年（845 年），单于都护府改称安北都护府，五代时废。

安西、北庭都护府：唐朝在西域地区设置的都护府。唐太宗在统一了大漠南北之后，便开始着手进行统一西域的事业。当时，阻碍唐朝控制西域的势力，主要是西突厥与汉族麹氏建立的高昌国（今新疆吐鲁番东）。

贞观十三年（639 年），太宗命令交河行军大总管、吏部尚书侯君集等人率军征讨高昌国。第二年，侯君集将高昌平定。太宗在高昌故地设立了西州（治高昌），并建安西都护府，留下一部

分唐军来镇守。同年，西突厥叶护可汗屯兵浮图城，因惧怕唐军，也归降了唐朝，太宗又以其地设置了庭州(今新疆吉木萨尔北)。贞观二十二年，唐军平龟兹，于是将安西都护府移到龟兹的都城(今新疆库车)，统领所设置的龟兹、疏勒、于阗、碎叶(今吉尔吉斯坦托克马克附近)四镇。后安西都护郭孝恪被杀，龟兹等四镇失守，安西都护府又迁回了西州。

高宗显庆二年(657年)，瑶池都督、西突厥阿史那贺鲁叛唐，据有西域，被唐将苏定方平定。于是分西突厥东部地设立了昆陵都护府(辖境相当于今巴尔喀什湖以东到新疆准噶尔盆地和伊犁河流域一带)，分西突厥西部地设置了濛池都护府(辖境相当于今俄罗斯楚河以西抵咸海的广大区域)，又在西突厥所控制的诸国和部落地设置都督府、州，全都隶属于安西都护府。显庆三年，安西都护府又迁到了龟兹城，并重新设置了四镇，但是将四镇中的碎叶换成了焉耆。高宗龙朔元年(661年)，唐朝又将于阗以西、波斯以东十六国招抚，设置都督、州、县等，也都隶属安西都护府。这样，安西都护府的辖境为东起今阿尔泰山，西抵西海(今咸海，一说里海)，包括了葱岭东西和阿姆河两岸诸城国。

高宗咸亨元年(670年)，吐蕃攻陷安西四镇。随后，安西都护府被迫又迁到了西州城。九年之后，又移到碎叶。武周长寿元年(692年)，王孝杰率领唐军大败吐蕃，再次将龟兹、疏勒、于阗、碎叶四镇恢复，安西都护府又移治龟兹。此后一直到天宝末年，天山以南的龟兹、于阗、疏勒都在唐朝的控制之下。而碎叶则由于天山以北地区局势的变化、突骑施的强盛、后突厥的西征而数次易手。到了玄宗开元七年(719年)，碎叶最终成为了突骑施的牙帐驻地，安西四镇又变成了龟兹、疏勒、于阗、焉耆。

武周长安二年(702年)，分安西都护府而设置了北庭都护府，治所设在庭州，统领突厥十部、突骑施、葛逻禄等部，辖境东

至今阿尔泰山,西到咸海,北抵巴尔喀什湖和额尔齐斯河上游,南到天山。这样安西都护府的辖境仅有天山以南、波斯以东诸城国。

天宝中,葱岭以西被大食占有,安西都护府的辖境又退到葱岭以东、天山以南的四镇地区。肃宗至德元年(756 年),安西都护府又改称为镇西都护府。到了代宗大历二年(767 年),又改回安西都护府的旧称。后吐蕃占据河西、陇右,转而进攻安西、北庭都护府。德宗贞元六年(790 年),北庭都护府所在的庭州先被吐蕃攻破。不久,安西都护府也被吐蕃攻占。这样两个都护府便先后不存在了。

安南都护府:唐朝在南部边境设置的都护府。隋朝末年,萧铣率众起兵称王,把东起九江、西抵三峡、南到交趾、北到汉川的广阔地区都纳入了他的势力范围。唐高祖武德四年(621 年),李靖等人率兵攻破江陵,萧铣投降,交州刺史邱和也归附了唐朝。第二年,宁越、郁林、日南等郡也纷纷归降。这样,唐朝便将隋代的交趾之地完全占据了。于是,唐高祖便在当地设置交州总管府,不久又改为都督府。调露元年(679 年),高宗改交州都督府为安南都护府,由交州刺史充当都护一职,治所设在今天越南河内的宋平,辖境大约北面包括今天云南红河、文山两个自治州,东有今广西那坡、靖西、龙州、宁明、东兴等县边境,南到今越南河静、广平省界,西南在今老挝北汕一带。

肃宗至德二年(757 年),安南都护府改名为镇南都护府。代宗永泰二年(766 年),又改为安南。宣宗大中后,安南都护府的北境逐渐被南诏占据,到唐朝末年,大约以今云南与越南的边界为界。懿宗咸通元年十二月(861 年),安南都护府的治所被南诏攻占,两年后虽然恢复,但在咸通四年再次被南诏攻陷,安南都护府只好与交州寄治在海门镇(今越南海防西北)。三年之后,安南都护府旧治又得以恢复。唐政府设置了静海军节度使,

以节度使兼领都护之职，这种情况一直持续到唐朝灭亡。

另外需要说明的是，上面所提到的这六个都护府，名称虽都以都护府相称，但实际上其性质存在着很大的不同。其中安北、单于、北庭和安南都护府的下面都统领州县，与内地统领的州县没有什么区别，而安东与安西都护府，则采取军事监护的形式，对所辖区域内的少数民族仍然以其故有的习俗来治理。

4. 赤畿望紧上中下

有明确记载的行政区划的分等，是从汉朝开始的。当时以户口的多少作为标准，对政区进行了比较粗略的大小分等，并把首都所在及其附近的郡，用特别的名称与其他的汉郡(国)加以区别，如西汉都城长安所在的郡称为京兆尹，旁边的两个郡则分别叫做左冯翊和右扶风，这三地合起来叫做“三辅”。东汉都城洛阳(今河南洛阳)所在的郡级机构则称为河南尹。到了魏晋南北朝时，都城所在的郡也都叫做尹，地位在其他郡之上。然而对于这一时期的一般州、郡的分等标准，我们很难在现存的历史记载中找到确切的答案。

隋朝的郡虽然分为上、中、下三等，但分等的具体依据，我们依然不得而知。县以上政区分等的具体情况，到了唐朝时才变得清晰起来。唐朝时，不仅依照人口的数量对政区进行上、中、下的分等，同时又把地理位置作为分等的一个依据。唐朝在上州之上又设了辅、雄、望、紧四等，有所谓四辅(京兆府附近的同、华、岐、蒲四个州)，六雄(靠近河南府的郑、陕、汴、绛、怀、魏六个州)，十望(六雄外围的宋、亳、滑、许、汝、晋、洺、虢、卫、相十个州)，十紧(地处交通要道的邠、陇、泾、秦、唐、邓、隰、慈、汾、延十个州)。不过，由于辅、雄、望、紧各个等级的州只是基于其地理位置而进行了划分，这些州的人口数量并不一定很多，在经济上也不一定具有很强的实力，因此，唐朝又专门规定了这些州与按

人口数量所作划分的上、中、下三等州之间的关系,即不论人口多少,辅、雄、望诸州与畿内诸州都相当于上州。另外,唐代的府,是在辅、雄、望、紧、上、中、下之上的特别的一等,因为我们在前面已对此有所论述,所以在这里就不多谈了。

唐代的县,同样也规定了分等的标准,以县的地位、户口和所处的地理条件为依据,把首都、陪都等京都所在的县定为赤县,首都与陪都所在的京兆尹、河南府和太原府除去京都诸县的属县,称为畿县。赤、畿两等县之外的所有县,又分为望、紧、上、中、下五等。其实在划分上,赤、畿、望、紧与上、中、下诸县之间,是用了两种分等体系的,前面一种强调的是政治地位,而后面一种则依据的是户口的多少,即经济实力,这种情况与上面我们提到的唐代州的分等情况是相似的。因此,唐朝政府同样作了规定:凡属于赤、畿、望、紧诸县的,无论户口多少,一律视为上县。

到了唐朝后期,赤县的数目有所增加,而且还出现了次赤、次畿的等第。唐玄宗为避安史之乱,曾逃往成都。他的儿子肃宗继位后,就把成都定为南京,成都县的地位于是得以提升,成为了次赤,成都府的其他属县也都成为了次畿。

5. 得得失失羁縻州

羁縻府州是唐朝为安置边境地区内附的少数民族部落而设立的一种特殊行政区划,主要分布在南方、西南、西北和北方少数民族地区。"羁縻"中的"羁",是指用军事手段与政治压力来加以控制,而"縻"则是指用经济和物质的利益来给予安慰。

这些羁縻府州的统辖范围就是原来少数民族部落的领域,羁縻府州的都督、刺史等也都由原部落的首领来担任,这些人包括国王、可汗、叶护、俟斤等各种名称的君长。他们依然保留原来的称号,他们所掌握的权力也丝毫没有减少,至于他们头上的"都督"、"刺史"等官衔,不过只是唐朝所授予他们的一个挂名的

称号罢了。另外，大多数羁縻府州也不需要向唐朝中央政府交纳贡赋，这就是说，羁縻府州只是在理论上属于唐王朝的版图。

其实，早在隋朝，对西南的少数民族就采用沿西南边地设置诸道总管进行遥管的办法。到了唐朝初年，高祖李渊即下达诏书，确定了对周边少数民族的羁縻政策。这一策略的中心便是不用武力或行政手段把汉民族的制度强加给少数民族，而是让他们保留原有的生存方式。于是在高祖武德年间，便在幽（治今北京市）、营（治今辽宁朝阳）二州辖区之内的奚、契丹、靺鞨等部落中分别设立了都督府与州。另外，还在今天四川、云南及贵州境内设置了三四十个同类性质的州、县，从属于当地的一些都督府。不过在当时，还没有把这些州、县列为单独的一类区划，与普通的州、县区别开来。

唐朝正式设置羁縻府州的记载是在太宗贞观四年（630年）。这一年，唐朝在西起汉朝的定襄、云中故城，东到云州恒安镇一线与东突厥展开了激战，结果东突厥的军队被李靖所率领的唐朝大军击败，包括东突厥颉利可汗在内的五万突厥人被俘，东突厥汗国灭亡。

唐朝在灭掉东突厥以后，如何安置这批俘获的突厥人，实在是一个不小的问题。于是唐朝政府采取了就近安置突厥人的方法，在东起幽州、西到灵州的广大地区，分别设置了顺、祐、化、长四州都督府。同时又把原颉利可汗所属之地分为了六个州，东置云中都督府，西设定襄都督府，用来统领突厥的部众。

唐太宗不仅在地域上作了上述安排，而且他还听从温彦博的建议，让这些突厥人保留自己的习俗，依旧按照他们原有的方式进行生活。另外，他为了笼络与集中管理突厥部落的大小酋长，使他们无法再图谋反抗唐朝，便把他们都召到都城长安，大多封给五品以上的高官，让他们长期住在长安。

从此以后，唐朝在边境少数民族地区开始普遍设置羁縻府

州,一直到开元年间在靺鞨地区设立黑水都督府止,一共设立了八百五十多个羁縻府州。而相对于羁縻州来说,那些普通的州县也就被称为"正州"。

唐王朝的这些羁縻府州,从设置方式上来看,大约有以下五种:

第一种,是由唐朝政府直接下令而设置的。以这种方式设立的羁縻府州,规模比较大。我们上面所提到的贞观四年平定东突厥之后所设立的羁縻府州就属于这一种。

第二种,是由唐朝政府派使节出访而设置的。显庆三年(658年),高宗派遣使节前往西域,设置了康居都督府等羁縻府州。但是这种羁縻府州由这些使节在当地设立之后,还需要再报中央政府正式承认。

第三种,是由唐朝的军事将领在征讨中所设置的。唐朝东征百济、高丽后所设立的羁縻府州,便是这种设置方式的典型实例。显庆五年,唐朝大将苏定方将朝鲜半岛上的百济平定后,便在当地设立了五个羁縻都督府。随后,他便挟带一万多百济的王公贵族与百姓返回了唐朝本土。于是,除了由刘仁轨驻守的熊津都督府外,其他的四个都督府所管辖的地区都被新罗占据了。总章元年(668年),李勣又率兵将高丽平定,分置了九个都督府、四十二州。以上这些都属于羁縻府州。不过要提及的是,上面所提到的熊津都督府虽然名义上是羁縻府州,但是却由唐将刘仁轨把守,所以实际上熊津都督府只不过是唐朝设在百济的军事要塞,这种形式的羁縻统治是不能持续长久的。因此,在唐军退出朝鲜半岛之后,设在百济、高丽境内的羁縻府州也就废弃了。

第四种,是由边州都督府开置的。高祖武德五年(622年),唐将李靖率领军队越过南岭,来到桂州,派遣手下人分别去招抚一些地方上的豪族大姓,授予他们一定的官职,从而将这些人控

制的领地归入了唐朝中央政府的管辖之下，并设置了一些正州与羁縻府州。两年之后，巂州都督府长史韦仁寿出使南宁州，在当地的蛮、夷地区也设置了七个羁縻州。这种方式设立的羁縻州，主要分布在唐朝的剑南、岭南及江南三道地区。

第五种，是由当地的少数民族酋帅自行设立的。以这种方式设立的羁縻州，数量较少，而且出现在偏远与交通不便的地区。唐高宗时，就曾发生了这样一件事情。当时的云南白蛮酋帅王仁求为了巩固自己的地位，向唐朝请求，将他所控制的西洱河一带设置为二十多个羁縻州。事实说明，采用这种方式设立的羁縻州，不仅对当地的酋帅十分有利，而且也可以使唐朝不费军旅之劳，便得到一大片的领土。因此唐朝政府在遇到这种情况时，都会非常爽快地答应酋帅们的要求。

以上我们列举了唐朝设立羁縻府州的几种方式，下面我们再来看看羁縻府州所划分的级别。最高一级的羁縻府州叫做羁縻都护府，这就是在高宗显庆年间平定西突厥之后，在西突厥本国领地上所设置的濛池与昆陵两个羁縻都护府，负责管辖碎叶川以西、以东若干突厥部落及其所隶属的诸胡所设立的羁縻府州。起初这两个羁縻都护府都从属于安西都护府，后来又改属北庭都护府。一直到武则天时，这一地区被西突厥突骑施部占领，濛池与昆陵两个羁縻都护府才废掉。在羁縻都护府之下是羁縻都督府，再之下是羁縻州，最后一级为羁縻县。虽然存在着上述四种级别的羁縻区划，但是习惯上仍然总称为羁縻府州或是蕃州。

从名义上说，唐朝设立的这些羁縻府州大多隶属于边州的都督府或者都护府，在唐初贞观年间所划分的十道中，只有淮南一道没有设过羁縻府州的记录。这些羁縻府州与唐朝中央政府之间的关系也是松紧不一。唐朝政府控制紧的羁縻州，有的与正州没有太大的差别，而那些控制松的羁縻州有的居然只是有

一个府州名称而已。我们从下面这则故事中,可以更具体地了解这一点。当时的波斯都督府在唐朝的羁縻府中是最为边远的一个。唐高宗时,波斯国内乱,又遭大食国(阿拉伯)的侵袭,国王也被杀死,王子卑路斯只好长途跋涉来到唐朝都城长安请求救兵,于是唐朝政府便委以卑路斯唐朝波斯都督的名义,派兵护送他回国,但是由于路途遥远,卑路斯最终没有能够赶回波斯,而是中途留在了吐火罗国。龙朔元年(661 年),波斯都督府便设在了疾陵城(今伊朗锡斯坦之席翼)的波斯残部内,虽然在两三年之后波斯都督府就被大食灭掉,但是其部族则一直到了玄宗开元、天宝年间,仍然遣使来贡,而该都督府的名号也一直列存在唐朝羁縻府州的名册之中。

中唐以后,羁縻府州已大量撤废或者内徙。

6. 天宝十节度

唐代中期以后,为了在边境防御周边少数民族,又形成了节度使辖区(即方镇、也叫做藩镇)的设置。高宗永徽年间规定,凡边境诸州都授予都督,带使持节,用来增加他们的权力。景云二年(711 年),睿宗任命凉州刺史都督贺拔延嗣担任河西节度使,正式确定了节度使的制度。此后,凡是都督带使持节者都称为节度使,不带者则不称。到了玄宗开元年间,边地已设置了八个节度使辖区,天宝年间则增加到了十个。这十个节度使分别是:

(1) **安西节度使**:又称四镇节度使、安西四镇节度使,镇抚西域,治龟兹(今新疆库车),统辖龟兹、焉耆、于阗、疏勒四镇。天宝时高仙芝、王正见、封常清等人曾先后担任过这一节度使之职。

(2) **北庭节度使**:防御突骑施、坚昆,治所设在北庭都护府(治庭州,今新疆吉木萨尔北破城子),统辖瀚海军、天山军、伊吾军。天宝时,来曜、王安见、程千里、封常清等人先后为节度使。

(3) **河西节度使**:断隔吐蕃、突厥,治所设在凉州(武威郡,今甘肃武威),统辖赤水军、大斗军、建康军、宁寇军、玉门军、墨离军、豆卢军、新泉军、张掖守捉、交城守捉、白亭守捉。天宝时王倕、皇甫惟明、王忠嗣、安思顺、哥舒翰等人曾先后担任这一节度使。

(4) **朔方节度使**:捍御突厥,治所设在灵州(灵武郡,今宁夏灵武西南),统辖经略军、丰安军、定远军、东受降城、中受降城、西受降城、安北都护府、单于都护府。天宝时王忠嗣、张齐丘、安思顺等人先后为节度使。

(5) **河东节度使**:与朔方节度使形成犄角之势,共同防御突厥,治所设在太原府(今山西太原西南晋源镇),统辖天兵军、大同军、横野军、岢岚军、云中守捉及忻州(定襄郡,今山西忻州)、代州(雁门郡,今山西代县)、岚州(楼烦郡,今山西岚县北)三州郡兵。天宝时田仁琬、王忠嗣、韩休琳、安禄山等人先后担任这一节度使。

(6) **范阳节度使**:临制奚、契丹,治所设在幽州(天宝时称范阳郡),统辖经略军、静塞军、威武军、清夷军、横海军、高阳军、唐兴军、恒阳军、北平军。裴宽、安禄山等人先后为天宝时的节度使。

(7) **平卢节度使**:镇抚室韦、靺鞨,治所设在营州(柳城郡,今辽宁朝阳),统辖平卢军、卢龙军、榆关守捉、安东都护府。天宝时的节度使是安禄山。

(8) **陇右节度使**:备御吐蕃,治所设在鄯州(西平郡,治今青海乐都),统辖临洮军、河源军、白水军、安人军、振武军、威戎军、莫门军、宁塞军、积石军、镇西军、绥和守捉、合川守捉、平夷守捉。天宝十三载又在鄯、廓、洮、河四州西境增置宁边、威胜、天成、振威(吐蕃雕窠城)、神策、金天、武宁、曜武八军。天宝时皇甫惟明、王忠嗣、哥舒翰等人先后为节度使。

(9) *剑南节度使*:抵抗吐蕃、安抚蛮僚,治所设在益州(蜀郡,今四川成都),统辖团结营、天宝军、平戎军、昆明军、宁远军、澄川守捉、南江军及翼州、茂州、维州、柘州、松州、当州、雅州、黎州、姚州、悉州等州郡兵。天宝时担任节度使的是章仇兼琼、郭虚己、鲜于仲通、杨国忠等人。

(10) *岭南节度使*(又称岭南五府经略史):绥靖夷僚,治所设在广州(南海郡,今广东广州),统辖经略军、清海军,直辖广管诸州、兼领桂、容、邕、安南四管诸州郡兵。天宝时裴敦复担任五府经略使。

当时以数州为一镇,节度使即兼统此数州。本来唐朝实行军民分治的管理方法,节度使最初只是负责辖区内的军事防御,不干预民政,但是节度使逐渐兼任按察、营田、度支等使,并将各州的州刺史置于他的统领之下,将辖区内的军、政、财、监察大权集于一身,成为了权重位高的封疆大员。又由于边疆联防的需要,常使一人兼摄数镇。安禄山就是一个很好的例子。当时唐玄宗对这位混血的胡人宠信有加,在天宝年间,虽然安禄山已是身兼范阳、平卢、河东三镇的节度使,但是唐玄宗还嫌不够,又让他兼任了河北道的采访使,这就开创了使道与镇合二为一的先例,使安禄山完全具备了割据一方的实力。天宝末年,安禄山正是依靠着这一有利背景而发动了对唐朝构成极大威胁的武装叛乱。又如王忠嗣,他以河西、陇右节度使的身份,兼知朔方、河东节度事,一身兼杖四节,"控制万里,天下劲兵重镇,皆在掌握"①。这些节度使权倾边陲,最终导致尾大不掉之势。

7. "安史之乱"与唐疆域的收缩

唐玄宗天宝十四载(755年),安禄山指挥十五万大军,在范

① 《资治通鉴》卷215,中华书局,1956年,第6871页。

阳(治今北京)起兵,长驱南下,发动叛乱。安禄山死后,他的部下史思明继续与唐对抗,数年之后才被平定,史称"安史之乱"。

在唐朝倾全力对付"安史之乱"时,吐蕃趁机夺取了唐朝西部疆域的许多地方。到代宗广德元年(763年)叛乱平息时,今陇山、六盘山和黄河以西以及四川盆地以西已为吐番所有。最初河西走廊有些政区还是由唐朝的地方官员固守着,但是不久就完全陷于吐蕃。在今西南地区的云南全省、四川南部和贵州西部地区,都已为南诏所有,大渡河成了双方的界河,且西南一带的少数民族纷纷起来摆脱唐朝的统治。这样,至唐代末年,今贵州、湖北西南部、湖南西部和广西西部都已不在唐代中央政权的管辖之下了。此外,随着渤海国的兴起和扩张,①唐朝东北的疆域也已退缩到今辽宁中部一带。

至宣宗大中年间,唐朝的疆域收缩情况有所变化。大中二年(848年),沙州(治所在今甘肃敦煌西南)人张义潮(799—872年)聚结汉、回纥、羌、吐谷浑等各族受尽吐蕃压迫欺凌的民众,趁吐蕃内乱发动了起义,驱逐吐蕃守将,收复了沙州。以后又收复了瓜州(治所在今甘肃安西东南)、肃州(治所在今甘肃酒泉)和甘州(治所在今甘肃张掖)。到大中五年,张义潮率领沙、瓜、伊、西、甘、肃、兰、鄯、河、岷、廓等十一州归入唐朝,他本人也被唐朝任命为归义军节度使。而在此之前的大中三年,唐朝已经收复了陇右秦原等三州七关。这样,唐朝的西部疆域恢复到了今新疆吐鲁番地区、河西走廊,和陇东、关中又连成了一片。

但由于唐朝国力日趋衰退,对边疆地区已鞭长莫及。特别是到了僖宗乾符二年(875年)黄巢起义爆发后,就更加无法控制河西地区了。因当地汉人实力有限,陇右、河西的土地又陆续被吐蕃和回纥夺去,唯有瓜、沙二州,始终为汉人所据,孤悬于唐

---

① 其时,渤海国为海东盛国,领有五京十五府六十二州,其地东至海,北邻黑水靺鞨,南抵新罗,西接契丹及唐之辽东。

朝疆域之外。以后曹议金曹氏政权取代了张氏政权，直到北宋时才灭于西夏。

8. 藩镇割据

安史之乱爆发后，给唐朝带来了立国后前所未有过的浩劫，诗人白居易在他的名篇《长恨歌》中对此作了形象的描述："渔阳鼙鼓动地来，惊破霓裳羽衣曲。"唐朝政府为了尽快收复失地，平息这场叛乱，不得不实行战时的紧急举措，对那些出征有功的将军和怀柔反正的降将，都授予了节度使的官职，这样本来只设在边疆的方镇，在内地各处也普遍设置起来，其中都督之权重持节者都称为节度使，主兵事而不授节者称为防御使、经略使或是团练使。大的方镇统领十多个州，小的方镇辖有两三个州。

方镇最初设立之时，是在边境地区，且地位在道以下，形成的是道——镇——州的体制，与此相对应的职官层次则是采访使——节度使——刺史。但是，安禄山发动叛乱后，采访使已无法再统辖方镇，因此也就失去了存在的意义。为此，肃宗乾元元年(758年)，将开元以来的十五道罢黜，改采访使为各镇观察处置使。从此以后，有的以节度使兼任观察使，有的以观察使兼任防御使、经略使。这样，本来采访使道与节度使方镇属于两种不同的区划，至此合二为一了。名为一道而又已经不仅仅是监察区域，称为一镇而又已经不仅仅是军政区域，于是道(方镇)成为了统辖州县以上的一级政区。隋初以来的州(郡)县二级制的行政区划，变成了道(方镇)——州(府)——县三级制。据史书记载，唐末所设立的方镇数量，在四五十个之间波动，除去首都京兆府和附近几个州及陪都河南府之外，其余的府州全都被方镇占据。这些节度使们拥有重兵，他们当中的一些人相互勾结、抗命朝廷，形成割据一方的局面。他们的这些行为与古代的诸侯

非常相似，因此当时的人就把方镇又叫做藩镇。这就是历史上所说的“藩镇割据”。

对于这些藩镇，中央政府对他们所采取的态度随地域变化而有所不同。对于分布在今天陕西、四川和江淮以南的藩镇，由于是国家财赋的重地，因此采取了严密控制的方法，一旦发现某些节度使有与朝廷对抗的苗头，便将他们迅速诛灭。代宗时，山南东道（辖境相当于今天重庆涪陵、万州、陕西洋县一线以东）节度使来瑱，在当地专断横行，无视朝廷，结果代宗利用一位宦官谮陷来瑱之机，将他谪贬赐死。另有一位周智光，时任同华节度使（辖境相当于今天的陕西华县与大荔一带），他自以为具有一定实力，可以与中央政府对抗，因此，出言极为猖狂。他叫嚣道，如果他在睡觉时把腿一伸，就可以在顷刻之间把都城长安踏平。对于这样一个极其危险的人物，唐政府便果断地命令大将郭子仪率领军队前去讨伐，将周智光一举消灭。

然而，对于河朔诸镇，代宗执政时的唐政府则采取了姑息迁就的策略。安史之乱平定后，唐朝政府无力彻底消灭安禄山与史思明旧部的残存势力，为了安抚他们，便授给他们各自节度使称号，分别统领河朔诸镇。这些节度使是：卢龙（又称幽州或范阳）节度使李怀仙，统辖今河北东北部；成德（又称镇冀或恒冀）节度使李宝臣，统辖今河北中部；魏博节度使田承嗣，统辖今河北南部、山东北部；相卫节度使薛嵩，统辖今河北西南部及山东、河南各一部。其后田承嗣将相卫吞并，则成为三镇，也就是所谓的河朔三镇。这三镇的节度使名义上虽然服从朝命，实际上割据一方，他们不仅在自己的辖区内自置官吏，而且还不向朝廷交纳赋税。在今天的山东、河南、湖北、山西一带，也有类似河朔三镇的势力存在。面对这些藩镇内发生的情况，唐朝中央政府无力干预，只得采取睁一只眼闭一只眼的办法，听凭他们的所作所为，以求得暂时的安定。

德宗继位后，由于采纳了杨炎的建议进行赋税制度的改革，推行两税法，增加了政府的财赋收入，因此决定进行削藩。没想到，这一政策不仅引发了河朔诸镇联兵对抗朝廷，各自称王，而且还使得淮西节度使李希烈与泾原节度使朱泚趁势发动叛乱，给朝廷带来很大的威胁。最后，虽然德宗经过努力，采取以藩制藩的方法，控制住了局面，杀死了李、朱二人，也使得河朔诸镇的节度使去掉了王号，但是他也不得不就此放弃了削藩的主张。经过这场朝廷与藩镇之间的较量，河朔诸镇的节度使们更加飞扬跋扈、肆无忌惮了。

到了宪宗时，实行两税法的成效已经凸显出来，中央政府的财政大为改观，并有能力培养一支比较精锐的神策军，于是宪宗采取先弱后强、各个击破的方针，开始削藩。唐军在裴度与李愬的指挥下，取得了与藩镇作战的大胜利。尤其是平定实力强大的淮西节度使之后，在诸镇节度使中产生强烈影响，纷纷表示归附唐朝中央政府。宪宗也因此被称为“中兴之主”。

然而好景不长，这一中兴时期十分短暂，在唐宪宗本人被宦官鸩杀之后，即宣告结束了。在藩镇的根基并未彻底铲除的情况下，穆宗即位后所实行的裁减兵员以节省政府支出的政策，就如同一根导火索，招致了河朔诸镇的再次叛乱。当时朝廷派往成德与卢龙的节度使，也被叛军谋杀或者拘禁，已经病入膏肓的唐朝中央政府只好再一次承认现实，让河朔诸镇自行其是。从此藩镇割据愈演愈烈，诸镇兵变，杀帅易主，也成了家常便饭，这种情况一直伴随着唐朝走向灭亡。

9. 五代十国的纷争

由于唐朝末年政府的财赋主要来自江淮、关东地区，使当地人民不堪重负，最终引发了对政府的反抗。唐僖宗乾符二年(875 年)，王仙芝领导的农民起义在今天的山东省境内爆发，黄

巢率领数千人随后响应。在王仙芝兵败被杀之后，黄巢独自一人扛起了反抗唐王朝统治的义军大旗，成为了起义军的最高统帅。唐朝虽然调集各镇士兵围剿，但实际上指挥并不统一，许多节度使反而借机扩充自己的实力。广明元年(880 年)，黄巢率领起义军攻占都城长安，僖宗被迫逃往成都。后来起义军虽然被唐朝招来的沙陀兵击败，没能推翻唐朝的统治，但却使唐朝中央政权土崩瓦解、名存实亡了。这时在全国又出现了许多新的割据势力，打破了原有藩镇格局的平衡，因此在他们之间时常发生争斗与相互兼并的情况。当时，在北方诸镇中，势力强盛者，无过于割据汴州(今河南开封)、滑州(今河南滑县东)的朱温与割据太原、上党(今山西长治)的李克用。在这两大藩镇的争霸中，朱温最终夺得了先机。

天祐四年(907 年)，朱温将唐哀帝废掉，自己称帝，改国号为梁，史称后梁。历史进入了分裂动荡的五代十国时期。

所谓五代，是指中国北方先后出现的五个王朝：梁、唐、晋、汉、周。为了与先前已有的同名王朝相区别，历史上就称为后梁(907 一 923 年)、后唐(923—936 年)、后晋(936—947 年)、后汉(947—950 年)、后周(951—960 年)。根据史书记载，在五代存在的五十三年中，先后走马灯似地一共更换了十四个皇帝。五代都在今天的华北地区建国，除后唐定都洛阳之外，其余都在汴京(今河南开封)定都。

另外，从唐末开始，江南、岭南、剑南以及河东等道都被一些藩镇的节度使占据。他们有的占领数州，有的据有一道，并称帝称王，先后存在十个割据政权，这就是人们所说的十国。这十国是：吴(892—937 年)、(南)唐(937—975 年)、吴越(893—978 年)、楚(896—951 年)、闽(897—945 年)、(南)汉(905—971 年)、荆南(南平)(907—963 年)、(前)蜀(891—925 年)、(后)蜀(925—965 年)、(北)汉(951—979 年)。前九个政权都建立在长

江以南,最后一个政权则建立在今天的山西境内。

五代十国的出现,是唐朝后期藩镇割据进一步发展的结果,它们的政区也自然沿袭唐朝末年形成的道——州(府)——县三级制。

当时的后梁,势力所及仅故唐的关内、河南、河东、河北、山西、淮南六道,并且多不是全土,相当于今天的河南、山东和陕西、湖北的大部及安徽、江苏、河北、山西、甘肃、宁夏的一部分,是五代之中疆土最小的一朝,用清人顾祖禹在其《读史方舆纪要》中所做的概括就是:"西至泾、渭,南逾江、汉,北据河,东滨海。"①在上述六道之下,共辖有七十八州。

在923年,李克用之子李存勖灭掉后梁建立了唐(后唐)。后唐不但完全占据了后梁的领域,而且还在庄宗时先并岐,后又进军剑南,灭前蜀,得到汉中和两川之地,地域范围在五代之中居于首位。孟知祥据蜀,建立后蜀政权后,后唐还领一百二十三个州,有故唐的关内、河东、河北、山南、陇右、剑南、江南、河南、淮南等九道,相当于今天的河南、山东、山西、河北、北京、天津等省市和陕西大部,宁夏、甘肃各一部分。

后唐河东节度使石敬瑭借助契丹的兵力,趁着后唐的混乱,于936年灭后唐,建立了晋(后晋)。石敬瑭当上皇帝以后,为了报答契丹对他的帮助,便将大致相当于今天北京与山西大同为中心,东到河北遵化,北至长城,西界山西神池,南到天津、河北河间、保定以及山西繁峙、宁武一线以北范围内的幽、蓟、涿、檀、顺、瀛、莫、蔚、朔、云、应、儒、新、妫、武、寰等十六州割给了当时的契丹主耶律德光。北宋末年以后,这十六州又被称为燕云十六州。

自从石敬瑭割让了幽、蓟等十六州之后,便使得后晋在北方地区无险可守,给契丹、女真等少数民族入侵中原,提供了便利

① 顾祖禹:《读史方舆纪要·历代州域形势六》,中华书局,2006年。

条件。就连在割让十六州过程中为石敬瑭卖力颇多的桑维翰，在事后也不得不承认，契丹军队都是骑兵，利在坦途，中原步兵，利在隘险。在割让十六州以后，燕蓟以南，便是地平如砥的千里平原，在这样的地带，步兵与骑兵谁更有利，不用比较便可以知道了。果然，后晋最终不免亡于契丹之手。除去幽蓟十六州，后晋的疆域与后唐大致相同，有州一百零九个。

契丹人灭后晋以后，947 年，原后晋的河东节度使刘知远，趁契丹军队在中原人民的奋勇抗击下准备北逃之时，在太原称帝，定国号为汉（后汉）。后汉据有后唐的故地，只是西部的秦、凤、成、阶四州落入了当时存在的后蜀政权手中。

后汉朝廷内部争夺权利的斗争十分激烈。951 年，时任邺都留守的郭威，凭借军事实力，受后汉禅让，即皇帝位，建立了周（后周）政权。当时后周所占据的疆土，除了今天的山西北部被北汉政权占有外，大体与后汉相同。954 年，郭威的养子柴荣继位后，怀着“十年开拓天下，十年养百姓，十年致太平”的鸿鹄之志，①一方面着手厉行改革，一方面开始进行统一的战争。经过一段时间的努力，取得了颇为显著的效果。显德二年（955 年），世宗柴荣遣将西征，夺取了后蜀的秦、凤、成、阶四州，使后蜀不敢再轻举妄动。此后，周兵又进行南征，将南唐长江以北的十四州、六十四县的地方尽归己有。显德六年，世宗又在北伐过程中收复了契丹所占据的幽蓟十六州中的瀛（今河北河间）、莫（今河北任邱）二州以及易（河北易县）州和益津、瓦桥、淤口三关之地。后周末年，共有一百一十八个州。

以上是五代疆域政区的情况，下面再来看看十国。

唐末，杨行密取得淮南节度使的位子，占据了扬州。天复二年（902 年），昭宗封他为吴王，辖区有与今天的江苏、安徽、江西

① 《旧五代史·周世宗本纪》引《五代史补》。

和湖北的一部分相当的扬、楚等三十州,淮南、宁国等五节度。

927年,杨行密的第四个儿子杨溥称帝。十年之后,徐知诰废杨溥,灭吴,建国号唐,建都金陵(今江苏南京),史称南唐。不久,改名李昪,自称唐宗室后裔。其领域"东暨衢、婺,南及五岭,西至湖湘,北据长淮,凡三十余州,广袤数千里"①,大体与今天的江苏、安徽淮河以南和福建、江西、湖南及湖北东部的区域相当,在当时的南方诸国之中,没有比它更为强盛的了。958年,后周南征,南唐尽失长江以北之地,北部与后周以长江为界。975年南唐被宋兵所灭时,有十九个州、一百零八个县。

钱镠在唐末占据两浙地区,自己兼任镇海、镇东两节度使,坐镇杭州。天复二年,唐封他为越王。两年之后,又改封为吴王。后梁建国后,钱镠称臣,被封为吴越王。于是,钱缪将他所控制的辖区划小,分给他的几个儿子做节度使。不过,吴越的领地较小,在国力极盛时也不过才有与今天的浙江与江苏南部区域相当的十三个州,并同时把这十三州置于七个节度使统领之下。978年,吴越降于宋。

唐朝末年,武安军节度使马殷占据潭(今湖南长沙)、衡(今湖南衡阳)诸州。907年,后梁封马殷为楚王。楚国势力强盛时,辖有二十余州,相当于今天的湖南全省、广西大部及贵州、广东的一部分地区。951年为南唐所灭。

王潮、王审知兄弟在唐末占有闽岭五州(相当于今福建全省)之地。892年,唐朝政府封王潮为福建观察使,王审知为副使。四年之后,随着福建升为威武军,又任命王潮为节度使。王潮死后,王审知继其任。909年,王审知又接受了后梁政权封给他的闽王称号。933年,其子王璘称帝。后朝中发生内讧,945年闽为南唐所灭。

---

①《旧五代史·僭伪列传·李昪传》所附《李景传》。

唐末，岭南节度使刘隐向后梁称臣，被封为南海王，取得了独霸岭南（相当于今天的广东与广西）的合法地位。他死之后，其弟刘岩继位。917 年，刘岩在广州称帝，定国号为汉，史称南汉。971 年，宋灭南汉时，得六十州、二百一十四个县。

907 年，后梁大将高季兴当上了荆南节度使，驻守江陵。后被封为勃海郡王，后唐又改封为南平王，史称荆南或南平。由于南平地处四战之地，因此在十国之中，南平辖境最小，起初只有荆州一州，后来虽然又领有峡、归二州，但也一共才三州十七县之地，与今天的湖北江陵、公安一带大体相当。963 年，宋军兵不血刃便将南平这一弹丸之地夺取了。

891 年，王建夺取了剑南西川，之后又攻取了东川。907 年，唐朝灭亡，王建在成都称帝，国号蜀，史称前蜀。前蜀辖有东、西二川和山南西道六十四州、二百四十九县之地，并置有十个节度使，范围大体相当于今天的四川和陕西南部、甘肃东南部、湖北西部。吴亡之后，在九国之中，疆土面积仅次于南唐。

925 年，后唐庄宗派郭崇韬等人率兵攻灭前蜀。934 年，被后唐封为蜀王的孟知祥在成都称帝，也以蜀为国号，史称后蜀。后蜀的辖区范围与前蜀大致相同。孟知祥死后，其子孟昶继位，正逢中原多事之秋，先是有石敬瑭夺得后唐皇位、建立晋（后晋）之后，将幽、蓟十六州割给契丹，后来又有契丹军队南下中原，激起人民的反抗，于是后蜀趁机夺取了秦、凤、成、阶四州，使领域扩展到了极盛。965 年后蜀为宋所灭时，有四十六个州、一百九十八个县。

十国之中唯一在北方的是北汉。951 年，后周建立后，后汉高祖刘知远之弟、北京留守、河东节度使刘崇据有河东，在辽（契丹在 947 年之后称辽）的扶植下，于今天的山西太原称帝，仍然定国号为汉，史称北汉。北汉的领域很小，仅有并、汾、忻等十二州之地，还没有唐的河东道大，大体与今天的山西北部和陕西、

河北的一部分地方相当。国力之弱,不需多言。尽管如此,北汉依然设置了不少的节度使,这样就使得这些节度使们每月只能享受三十缗的俸禄。979年被宋所灭。

此外,在五代十国时期,还有先已存在于东北地区的渤海国,新兴于北方的契丹(辽),西南边境的南诏(后称大理)、吐蕃,西北边地的高昌等,也同时并立,并且互相攻伐。

“强干弱枝”的新尝试：北宋与南宋（含辽金西夏）时期的疆域与政区

1. 宋的统一与路制的推行

后周的归德军节度使兼禁军首领、殿前都点检赵匡胤，在显德七年（960年）奉周恭帝之命前去讨伐辽（947年契丹改国号为辽，983—1066年又重称契丹），当军队行至开封以北的陈桥驿（今河南封丘东南陈桥镇）时，发动兵变。由赵匡胤的弟弟匡义（后改名为光义）等人授意将士，把只有皇帝才可以穿的黄袍加在了赵匡胤的身上，拥戴他做了皇帝。赵匡胤于是回师京城开封，逼迫当时只有七岁的周恭帝郭宗川禅位，不费一兵一卒，便顺利地完成了政权的交接，建立了宋朝，史称北宋。

宋朝建立时，北方有势力强大的辽和得到辽支持的北汉政权，南方则分布着南唐、吴城、后蜀、南汉、南平等割据政权。赵匡胤没有采取后周世宗柴荣北征辽王朝的策略，而是先集中优势兵力前去征服南方。他先后用了十三年的时间，剪除了南方的一些割据政权。到了他的弟弟赵光义继位，在太平兴国四年（979年），平定了最后一个割据政权北汉之后，终于结束了自唐末以来纷争割据的局面，基本实现了统一天下大业。

行伍出身的宋太祖赵匡胤在建立宋朝以后，深知部下握有重兵所潜在的危害性，因此他在统一天下的同时，也在着重思考一个问题，即如何加强中央集权的专制统治，削弱地方权力，将一切权力收归中央政府，以使唐代末年以来长期存在的藩镇割据局面

不再重演,从而避免宋代成为五代之后的又一个短命王朝。

建隆元年(960 年)末的一天,宋太祖向大臣赵普询问道:"从唐末以来,在短短的几年间,帝王换了八姓十二君,争战无休无止,老百姓深受其苦。我想要从此息灭天下的争战,制订一个让国家长治久安的策略,你有什么好的办法吗?"赵普精通治道,对这些问题也早有所考虑,听了太祖的发问,他便说这个问题的症结,就在于方镇太重,君弱臣强而已,治理的办法也没有奇巧可施,只要削夺其权、制其钱谷、收其精兵,天下自然就安定了。赵普的话还没说完,宋太祖就连声说"你不用再说了,我已经全明白了"①。于是一个重建中央集权专制制度的计划就这样酝酿出来,并逐步付诸实施了。

宋太祖先是上演了一出"杯酒释兵权"的闹剧,在建隆二年七月的一天,他利用召集石守信、高怀德等禁军高级将领喝酒之际,话中有话,让石守信等宿将意识到自己手中握有兵权可能招来杀身之祸,不得不被迫称病交权,从而不费吹灰之力便将这些人的兵权彻底解除。

其次,是对地方藩镇采取强干弱枝的方法。唐朝最终由于藩镇割据而灭亡,并祸延五代十国,造成长期分裂的局面。这活生生的事实,使宋太祖强烈地意识到道——州——县三级制的行政区划对于中央集权的政府来说是绝对不可取的,必须采取一种新的有效方法来改变这种局面。

宋太祖赵匡胤为了削弱节度使的权力,首先是把节度使驻地以外兼领的州——当时借用西汉初年诸侯王国属郡的名称而叫做支郡(如山南东道节度使就统辖襄、均、房、复等四州,节度使驻在襄州,其余三州就称为支郡),收归京师,由中央政府直接统辖。同时由中央派遣文官出任地方官——知州,负责管理各

---

① 陈邦瞻撰:《宋史纪事本末》卷 1《收兵权》,中华书局,1977 年。

州事务，但是仍然保留了原来各州的州刺史。知州的全名是权知军州事，意思就是暂时负责该州的军民事务，其实这一职务是一个固定的官职，只不过当时为了让那些节度使们易于接受而在名称上玩了点花样，等到后来州刺史被废掉，这一名称中的“权”字也就省去了。知州每三年更换一次，直接对中央负责，向朝廷奏事，不再听命于地方上的节度使。至于县一级政区官员的情况，也与州类似，由中央政府派遣中央官员担任知县以代替原来的县令。对于一些五代以来一直割据一方的节度使，宋太祖又重施故伎，施展“杯酒释兵权”的手段，将他们逐一罢免。后来，为了防止知州在地方上的权力过大，又设置通判作为知州的副手，让他们相互牵制，以便起到分知州权力的目的。

宋太祖把各地节度使所统领的各州收归中央后，本想由中央政府直接来控制州与县，实行行政区划的二级制。但是他很快就发现，在疆域如此广阔的国家中，想要推行纯粹的二级制几乎已成为一种梦想，特别是在州这种统领县的一级政区数目很多的情况下，不在二级制政区之上设立监察区，中央政府想要进行有效的运作，是根本办不到的。然而一旦设置监察区，又很难避免不发展成为三级制政区，从而削弱中央集权的统治，导致分裂局面的再度发生。

后来，宋太祖从唐代转运使的设置中得到启发。唐朝的转运使在最初设立时，叫做水陆发运使，负责管理洛阳与长安之间的粮食运输。之后，又设立过江淮转运使，掌管江淮各道与全国各地的粮食、财赋的转运。唐代宗以后，又常与盐铁使并为一职，称为盐铁转运使。这是一种纯粹的临时性的理财差遣。在乾德年间(963—967 年)，宋太祖把唐朝这一制度稍加改造，把这个临时性的差遣变成了固定的官职，让转运使负责征收和转运地方上的水陆两路财赋。由于要转输，就需要与交通路线发生联系，所以宋代统治者又按照全国的地理形势，重新划分辖

区,让这些转运使分路而进行管理,转运使的全称是"某路诸州水陆计度转运使",但地方上的实权仍握在州的长官手里。路在当时与宋朝承继唐朝而实行的十三道并存。随着时间的推移,到了太平兴国二年(977 年),宋太宗下诏把十八个节度使所领的诸州全部收归中央,彻底废除了支郡制度,使转运使的权力逐渐扩大,进而发展到了将地方上的一切行政管理事务全都交到了他的手中,成为州之上的地方行政长官。道则变得有职而无权,到了宋太宗淳化五年(994 年),道便被废掉了。这样,宋朝在州之上,便形成了新的一级行政区划——路。

因为转运使拥有地方军、民、财、刑大权,并辖有幅员广阔的区域——路,这无疑便构成了一种潜在的割据力量。宋朝统治者不愿意把一路的大权长期集中在转运使手中,为了分夺转运使的权力,景德四年(1007 年),真宗正式设立提点刑狱司,长官叫做"提点某路刑狱公事",简称提点刑狱或者提刑,负责掌管一路的司法、刑狱和监察。另外,还有荐举官员的权力。

除去转运使司和提点刑狱司之外,在宋朝的一些路一级的行政区划中,还设有提举常平司和安抚使司,前者负责储备粮食、平抑物价,后者掌管一路的兵民之事。除安抚使司(简称为帅司)之外,转运使司、提点刑狱司、提举常平司通称为诸监司,又分别简称为漕、宪、仓三司。这种将一路之中的军、民、财、刑各权分散于上述四司,使路不能成为单一的一级政府机构的做法,是宋朝统治者的首创。在此之前的各个朝代,仅是在每一级的行政区划中,设立一个单一的地方政府与一名行政长官。

在地域上,这些监司的管辖区域虽然都叫做路,但是各监司的路并不完全一致,而是互有交叉,在转运使司看来是一路的,在提点刑狱司却可以是两路,在安抚司路则又可以是四路,甚至是六路。我们看了下面的这个实例,就会对这种情况有较为清楚的了解。当时在西北地区,从转运使司来说设立了陕西一路,

但是从提点刑狱司来说，则设置了永兴军路与秦凤路两路，再以安抚使司来看，则又分成为永兴军路、鄜延路、环庆路、秦凤路、泾原路及河熙路等六路。另外，即使有两司路在所辖领域上完全吻合，其治所也会有意地被安排在两个不同的地方，从而让他们形成各自独立的权力管辖范围。

宋朝中央政府就是利用以上这些办法，让各监司彼此之间相互牵制与制约，加之让路之下的各州依然保持直接向中央奏事的权力，这样就使路不能成为严格意义上的州之上的一级政区，从而收到有效控制地方、加强中央集权的效果。

总体来说，虽然从权力分配的角度来看，宋代实行的是二级半或者是虚三级，但如果从行政区划的角度来说，宋代实行的是路——州——县三级制。

宋代地方行政制度的这些与前代不同的变革，一方面可使地方路一级组织不能形成单一的权力机关，从而不会形成割据一方的地理基础；另一方面，宋代路、州、县各级行政区划的官员都由中央朝官担任，可以避免出现地方分权的人事基础。

由于这两方面的原因，使宋朝中央集权高度强化，地方分权则大为削弱。这种做法被称为强干弱枝，又叫内重外轻（朝廷是干、内，而地方为枝、外）。但是这样做的一个严重后果是，地方的对外防御与对内治安能力都不得不大打折扣。因此，宋朝虽然可以使自己的政权免于被农民起义和藩镇割据灭亡的危险，但是却无法逃脱亡于外敌入侵的厄运。后来北宋亡于金人、南宋又亡于蒙古，就充分地说明了这一问题。

2. 崇宁二十四路

北宋时期，路的划分以转运使司为主，初期路的分合极不稳定，省并频繁。到了太宗至道三年(997 年)，才将全国定分为十五路。后来又有所分析，真宗时分为十八路，神宗变成了二十三

路，到徽宗崇宁四年（1105年），增加到了二十四路（参见《北宋二十四路示意图》）。

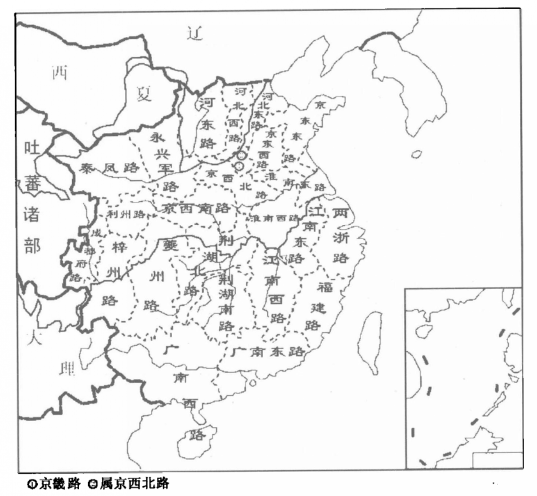
这二十四个转运使司的路名、治所及今地的详细情况，请见下表：

路名	治所	治所今地	路名	治所	治所今地
京畿路	陈留	河南开封东南陈留	淮南西路	寿州	安徽凤台
京东东路	青州	山东益都	江南东路	江宁府	江苏南京
京东西路	应天府	河南商丘南	江南西路	洪州	江西南昌
京西南路	襄州	湖北襄樊	荆湖南路	潭州	湖南长沙
京西北路	河南府	河南洛阳东	荆湖北路	江陵府	湖北江陵
河北东路	大名府	河北大名东	福建路	福州	福建福州
河北西路	真定府	河北正定	成都府路	成都府	四川成都
河东路	太原府	山西太原	梓州路	梓州	四川三台
永兴军路	京兆府	陕西西安	利州路	兴元府	陕西汉中
秦凤路	秦州	甘肃天水	夔州路	夔州	四川奉节
两浙路	杭州	浙江杭州	广南东路	广州	广东广州
淮南东路	扬州	江苏扬州	广南西路	桂州	广西桂林

另外，由于河北、陕西在当时是边防重地，与辽和西夏分别接壤，因此在河北的两个转运使司路河北东路与河北西路，又分设了四个安抚使司；在陕西的两个转运使司永兴军路与秦凤路，又分设了六个安抚使司。这十个安抚使司的具体名称，请见下表：

路	安抚使司
河北东路	大名府路治大名府
	高阳关路治河间府（今河北河间）
河北西路	真定府路治真定府
	定州路治定州（今河北定县）

路	安抚使司
永兴军路	永兴军路治京兆府
	鄜延路治延安府（今陕西延安）
	环庆路治庆州（今甘肃庆阳）
秦凤路	秦凤路治秦州
	熙河路治熙州（今甘肃临洮）
	泾原路治渭州（今甘肃平凉）



北宋二十四路示意图①

---

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

中国古代在划分政区方面,主要运用了两个原则,用古书上的话来概括,就是"山川形便"与"犬牙交错"。所谓"山川形便",就是以天然的高山、大河作为行政区划分的边界,使行政区与自然地理区域相互一致;所谓"犬牙交错",则是基于统治者的需要,人为地打破自然地理的区域,使行政区的界线如同犬牙一般,相互交错。宋代在划分上述这些路时,主要遵循的是从政治因素考虑的犬牙交错原则,而不是按照自然地理形势的山川形便原则。这样做的目的,就是为了使地方势力不能据有完整的形胜之区,不至于产生割据力量,从而有效地加强中央集权,提高中央政府的控制能力。

例如北宋的淮南东路,从名称上看,虽然是用淮南来命名的,但是有半个路的统领区域分布在淮水以北,而且淮南东路的北界还有一段与京东东路在边界上形成犬牙交错的状况。又如,与今天的江西省面积大致相当的区域,属于一个较为完整的地理单元,在宋朝之前,也一直是属于某一个行政区划的,但是在宋朝,这一区域却被人为地打破,一分为二,东北部向北划归了江南东路管辖,而把余下的大部分区域与今湖北省的东南一隅结合在一起,组成了一个江南西路。另外,像西北地区的永兴军路,辖区的大部分地区虽然是在今天的陕西境内,但是还辖有黄河以东与河南西部的各一小部分地区,秦岭以南的商州也被划归在该路的范围之内,这样也使得永兴军路成为历史上第一个领有秦岭南北的行政区划。

还有一些路的统辖范围的形成是军事因素导致的结果。例如宋神宗熙宁年间(1068—1077年),章惇率兵从荆湖北路出发,向南沿今天湖南境内的沅水而上,将湖南西部的南北江蛮地区平定,正式纳入宋朝中央政府的版图之中,并且把那里原有的懿、洽、鼎三州改置为辰、沅、靖三州,交给荆湖北路管辖。于是就出现了今湖南境内的沅水、澧水流域不就近隶属荆湖南路或

者夔州路，而北属荆湖北路的现象。这样就使得荆湖北路的辖区看起来很特别，从今湖北向西南伸出一块地区，插入荆湖南路与夔州路之间，南与广南西路接壤。

在路之下，宋代的二级地方政区有府、州、军、监四种，其下各自辖县。府、州的名称承袭的是唐代的制度。府就是地位特殊的州，又细分为京府与次府两种。所谓京府，就是首都或者是陪都的所在地。北宋时期，共设有四京四府，它们是东京开封府（今河南开封）、西京河南府（今河南洛阳）、北京大名府（今河北大名）、南京应天府（今河南商丘）。其他与皇帝有关的州，则称为次府，地位与上州相当。府的长官本来叫做尹，也就是府尹，由于宋太宗赵光义当过东京开封府尹，因此便改府尹而为知府。我们大家所熟知的包拯就曾知开封府，他天性峭严，平时不露笑容，老百姓都称他“笑比黄河清”。在民间流传着许多他知开封府时为官清廉公正、秉公办事的美谈。

宋代的州在统辖范围上与前代相比，大大缩小了，居然出现了有十分之一的州只领一县的情况，这主要是宋代统治者为了加强中央集权、防止地方分权割据发生而采取的一种预防措施。但是这样做的一个后果就是造成地方政府权力过轻，当地方发生叛乱，或受到境外侵扰时，就会显得有些无能为力。宋代的州按照地理位置的冲要、辖区的大小以及经济发展程度的高低分为几等，在京师及其附近地区的州，分为辅、雄、望、紧四等，不论户口多少，一律视为上州；其他各路的州，则依据户口的多少，分成上、中、下三等。各州的长官实行军制；由朝廷委派京官管理各州事务，称“权知某州军州事”，简称知州，表示全权管理一州的军、民事务。知州可直接向朝廷奏事。

军与监又分成两类：一类直属于路，与府、州同级；一类隶属于府、州，与县同级。军原为唐代的边戍设施，其将领称“使”，边戍军队所驻地方称“军”。安史之乱后，因军事行动的需要，军的设

置推行到内地。但此时只是节度使之下的一级军事单位,还没有成为行政区划。到五代时,随着军事活动的增多,已有军设置到了县。军一旦设置到县,往往干涉县令的职守。由于当时政局混乱,武人权重,索性把县令废掉,听军使兼管,于是军也成为了与州并列的地方行政区划。宋代的军即因旧制而来。当时从边地到内地都设有军,目的是为了边境的防御与内地的治安。统领县的军,地位等同于下州。如果其政治地位提高,也可能升为州,由准州级政区变为正式的州级政区;如果州的政治地位下降,也可以退而变成军,从而成为准州级政区。

监在五代时期,是为了管理矿冶、铸钱、牧马、盐产区而设立的专门机构,宋朝时期兼管民事,也成为正式的行政区划。统县一级监的地位比同级军的地位要低,如果这一级监的地位提高了,也可以升为统县的军。下面的事例就是很好的说明:北宋时期荆湖南路统辖的桂阳监,是为了管理当地的采矿业而设置的。到了南宋时期,由于其政治地位的上升,而由监成为了军,并不是因为当地的采矿业出现了什么变化。

3. 宋辽之争与"澶渊之盟"

自从五代后晋皇帝石敬瑭把幽蓟十六州割让给契丹后,契丹便以这一区域为基地,不断派兵南下侵袭中原地区。951 年后汉灭亡后,辽在河东(治太原府,今山西太原南)北部扶植建立了北汉政权,作为幽蓟十六州地区的屏障。

十六州中的幽、蓟、瀛、莫、涿、檀、顺七州在太行山北支的东南,称为"山前",其余的九州在山的西北,称为"山后"。对于中原政权来说,失去"山后",还有绵亘于太行山脊内的长城雁门关寨可以把守,但是如果连"山前"也失掉了,那么河北地区的藩篱就会全部丧失,辽的骑兵也就可以沿着幽蓟以南的坦荡平原,直冲河朔一带。由于幽蓟十六州所处的这种特殊地理位置,使中

原王朝统治者强烈地意识到，幽蓟十六州的得失，关系一代江山社稷的安危。于是从后周起便开始了与辽人对这一区域的争夺。

960年，赵匡胤代后周而建立宋朝后，虽然采取了"先南后北"的统一方针，但他对幽蓟十六州一直念念不忘，在南方大体平定之后，曾有先攻取北汉、再进而收复幽蓟十六州的企图。但是，由于辽军的支持，宋太祖虽然两次率兵亲征北汉，却都未能获得成功。一直到宋太宗赵匡义太平兴国四年（979年），北宋才将北汉灭掉，同时也为进一步从辽国手中夺取幽蓟十六州创造了条件。于是在同一年，宋太宗亲率十万大军，想趁辽军不备，先夺回幽州。宋军虽然初战告捷，但是犯了轻敌冒进的错误，结果在高粱河（今北京西直门外）之战中，被辽军打得大败。宋太宗本人也被乱箭所伤，只得乘驴车南逃。此后至太平兴国七年，辽军又多次出兵，向宋的边境地区进攻，但都被宋朝军队一一化解。

雍熙三年（986年），宋太宗趁辽（契丹）刚刚继位的圣宗年幼，由太后萧绰摄政、内部不稳之机，分兵三路，大举向辽进攻。东路军进攻涿州（今河北涿县），中路军进攻蔚州（今河北蔚县），西路军进攻"山后"诸州。虽然宋朝的中路军攻下了蔚州，西路军攻克了寰州（今山西朔县东）、朔州（今山西朔县）、应州（今山西应县）及云州（今山西大同），但是由于东路军遭受了辽军的重创，宋军只得全部撤军，放弃了已经夺得的地区。西路军的统帅之一、人称"杨无敌"的杨业，也在撤军途中遭到辽军的伏击，身负重伤，被辽军俘获后，坚贞不屈，绝食三日而死。

宋太宗两次伐辽失败后，被迫在战略上采取了守势，产生了放弃用武力收复燕云的想法。但是辽军却趁宋军势衰、士气低落的时机，大举南下进攻。辽军主力攻克了深州（今河北深县）、祁州（今河北安国）、易州（今河北易县）等地后，满载金帛等战利

品北还。自此,辽军利用自己的骑兵优势,不时侵扰北宋的边境地区。

宋真宗赵恒景德元年(1004 年)秋末,辽军在萧太后和辽圣宗的率领下,再一次大举进攻宋朝领土。辽军扬长避短,发挥其善于野战的优势,绕开宋军把守的城邑,直趋黄河沿边的澶州(今河南清丰西北,古称澶渊)城北,对东京开封构成了严重的威胁。一时之间,宋廷上下惊恐万分,大臣中形成了主张迁都益州(今四川成都)与坚决抵抗两种截然对立的意见。最终新任宰相寇准等人力排众议,坚决主张宋真宗亲往澶州前线督师,以此鼓舞士兵们的勇气。由于宋军的坚决抵抗,并用弩弓将辽军的主将萧挞凛射死,使辽军士气大挫。

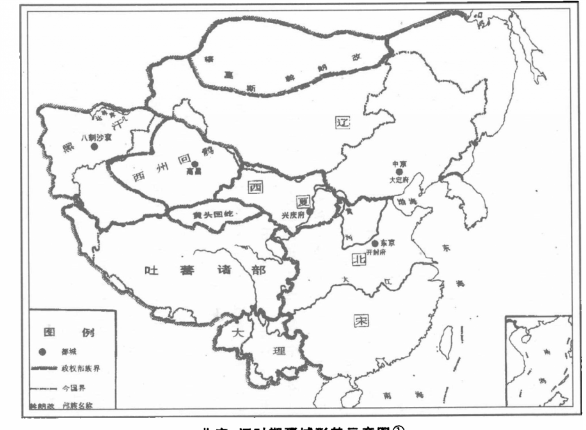
由于此次辽军南侵的目的,在于掠夺财物和进行政治讹诈,一旦阵前受挫,便表示愿与宋朝议和。宋真宗原本就不愿同辽军作战,而且害怕辽军攻破澶州后危及东京开封,这时见有议和的希望,就不惜代价,派官员前去与辽议和。结果宋辽双方达成和约,宋每年向辽缴纳银十万两、绢二十万匹,两国自此以白沟河为界。历史上称这次宋辽双方在澶州城下会盟为"澶渊之盟"(参见《北宋、辽时期疆域形势示意图》)。

对于宋朝来说,"澶渊之盟"所缔结的是一个屈辱妥协的和约,不但没有能够把幽蓟十六州收回,还不得不每年向辽纳送币帛。不过,"澶渊之盟"毕竟把宋辽之间先后长达二十五年的交战画上了一个句号,从中华民族的发展史来看,"澶渊之盟"的订立,对双方边境大片地区的生产发展、经济交流和商业活动,都还是大有好处的。

4. 辽、金、西夏的疆域与政区

(1) 辽五京

唐朝末年,契丹在今天东北内蒙古一带兴起。907 年,耶律



北宋、辽时期疆域形势示意图①

---

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

阿保机成为契丹主，将契丹八部合并为一国，于916年称帝。随后征服了周边的一些少数部族，到926年，把渤海国灭掉。936年，又从后晋石敬瑭的手中接过了幽蓟十六州的控制权。938年，改国号为辽。983年，辽圣宗复国号为契丹。1066年，兴宗复称辽。到1125年，天祚帝为金兵所擒，辽亡。

辽朝先后设有上、东、中、南、西五个京城，我们下面就来看一下这五京的具体设置情况。

一、上京临潢府。神册三年（918年），耶律阿保机在契丹的发祥地临潢（今内蒙古巴林左旗东南波罗城）筑城，作为皇都。天显元年（926年），又对之进行扩建，营造宫室。到了会同元年（938年），更名为上京临潢府。这是辽朝早期的政治中心。史书上对这一地方作了如下的描述：“负山抱海，天险足以为固；地沃宜耕植，水草便畜牧。”①

二、东京辽阳府。契丹在临潢筑城的第二年（神册四年），对辽东之辽阳故城（今辽宁辽阳）进行重修，设立了东平郡。天显三年（928年），契丹把所灭掉的渤海国人民迁往东平郡，升为南京。后来由于在幽州设立了南京，便又将这一南京改称为东京辽阳府。

三、南京析津府。天显十一年（936年），后晋皇帝石敬瑭将北部的幽蓟十六州拱手献给契丹以后，契丹统治者对这一地区非常重视，因为幽蓟十六州地区是一个先进的农业区，它的农业、手工业和其他文化活动都比契丹本部地区发达。正是由于这一原因，他们决定把幽蓟十六州中的幽州（今北京市西南）升为南京（又称燕京），称幽州府。于是改皇都为上京，把原先的南京（辽阳）也改为了东京，又在南京幽州建立了相应的许多官职，视为腹地，俨然以大国的姿态出现在宋朝的北部边境之外。开

---

①《辽史·地理志》。

泰元年(1012年),又改称析津府。

四、中京大定府。统和二十五年(1007年),圣宗在所征服的奚王牙帐所在地,建立中京大定府(今内蒙古宁城西大明城),将不少汉人迁到中京附近,随后又将都城自临潢府迁到此处,这里便成为了辽朝后期的政治中心。

五、西京大同府。重熙十三年(1044年),兴宗又升云州为西京大同府(今山西大同市)。由于这里是辽西南的要冲之地,于是规定"非亲王不得主之"。①

辽代的地方行政制度与区划,基本上承袭了唐代的制度,从太宗时期开始制订,到圣宗以后趋于完备。辽以五京为中心,分全国为五道,并以京号为道名,合称五京道。上京道的辖境大体相当于今天蒙古人民共和国的全境,辽宁、吉林、黑龙江西部,内蒙古北部以及俄罗斯西伯利亚南部。东京道的范围大体相当于今天黑龙江、吉林、辽宁三省的东部,外兴安岭以南,黑龙江、乌苏里江以东到库页岛,还包括朝鲜东北部的一部分地区。中京道的领域大体相当于今天内蒙古南部、辽宁西部和河北北部的地区。南京道的辖区大体相当于今天的河北北部、北京市和天津市北部。西京道的区域大体相当于今天山西北部、内蒙古南部和河北西北端。

然而由于辽存在的大部分时间与北宋同时,因此辽在道一级的行政机构设置上,也不免要受到宋朝的一些影响。这主要表现在辽的道也是三权分立:都总管府,负责掌管一道的军事,与宋朝的安抚使司(帅司)大体相当;处置使司,负责掌管一道的司法监察,与宋朝的提点刑狱司(宪司)大体相当;转运使司(只是南京道如此称,其他各道,名称不一:上京道称盐铁使司,东京道称户部使司,中京道称度支使司,西京道称计

---

①《辽史·地理志》。

使司),负责一道的财政管理,与宋朝的转运使司(漕司)大体相当。

道下面的一级又分成府、州、军、城四类,这四类的再下面一级则是县。辽代道以下所领的府、州大致为同级,但在细节上又有一些不同之处。府有自己的直属县,又统辖领县的州。至于州一级的政区,则更为复杂。辽代的州有节度、观察、团练、防御及刺史五个等级。此外还有一些不加这些名目的州,地位当又在刺史州之下。节度州与府为同一级,都隶属于道;观察以下诸州,级别则高低不一,有的直属于道,有的隶属于府或者节度州。所有的州都可以领县,但是节度州除了领县之外,还可以统辖领县的其他州。

另外,辽代对北方原游牧部族不采用中原王朝传统的州县制,而分为部族、属国两类。部族置节度使,分别属东北路招讨司、东北路统军司、东北路兵马司、东京都部署司、西北路招讨司、西南路招讨司、黄龙府都部署司、乌古敌烈统军司等边防官司。属国则"朝贡无常。有事则遣使征兵,或下诏专征;不从者讨之。助军众寡,各从其便,无常额"①。依据《辽史·地理志》的记载,辽代在五京之下,有六府,一百五十六个州、军、城,二百零九个县,五十二部族,六十属国。

(2) 辽代的头下军州与斡鲁朵制

辽朝的头下军州,又称投下军州。有关"头下"一词的语源和具体含义,我们至今还没有一个确切的答案。一般认为,"头下"是契丹语的译音。

唐朝末年,日益强大起来的契丹族屡屡南下侵扰唐朝北部边地,并且把俘掠来的汉人,放在仿照唐朝的州县而设置的城寨中居住。这些早期的城寨大都隶属于各级军事贵族,这就是头

---

①《辽史·兵卫志》。

下城。

契丹建国后，宗室、外戚、大臣及诸部所拥有的头下城，凡是由朝廷赐给州、军称号的，便成为了头下军州。这一制度，早在耶律阿保机当政之初就已实行。辽朝前期的头下军州几乎全是以战争中俘掠的人口建立起来的，但是自澶渊之盟以后，依靠战争获取的头下人户大大减少了，而且辽政府对头下部曲也开始加以限制，这样头下军州的数目便逐渐减少了，辽圣宗统和十三年(995 年)赐额的丰州，是现在有年代记载的最后一个用战争中俘掠的人口建立的头下私城。辽朝出现过的头下军州，现在已知的一共有四十多个。头下军州的名称，通常采用所俘的汉人原籍的名称，例如以卫州民所建的头下军州，就称为卫州。

本来辽朝一般的州规模就很小，头下军州的规模就更小，除去个别的拥有数千户甚至上万户的居民外，一般的头下州，只有几十户到几百户居民。沈括就曾生动地描写了当时属于头下军州的澄州的萧条景象："州有土垣，崇六七尺，广度一里，其中半空，有民家一二百，屋多泥墁，间有瓦覆者。"①头下军州按人口的多少，分为州、军、县、城、堡五种。县、城、堡规模较州、军为小，但在数量上可能较州、军为多。

从辽代的头下军州的地理位置来看，都分布在上京道、中京道和东京道境内，尤以潢河流域最为集中。由现在考古文物工作者的调查结果可以看出，这些头下军州基本上是沿着草原的边缘地带建立起来的。这主要是因为组成头下户的汉人们不能脱离自己发挥技能的农耕区域，而这些头下军州的契丹领主们又不可能把他们的私城建在远离草原的汉地，所以就采取了一种折中的办法，选择这样一个农耕和游牧的结合部来建立他们

---

① 沈括：《熙宁使虏图抄》，《永乐大典》卷 10877"虏"字韵。

的头下私城。

在辽朝的头下军州中，头下户与头下领主之间具有严格的人身隶属关系，头下户不是国家的编户齐民，而是头下领主的私奴和部曲。这些头下军州的领主，主要是横帐诸王、国舅和公主。领主的继承实行严格的世袭制度，通常只有在叛逆或者绝嗣的情况下才会被朝廷籍没。像当时的耶律察割由于犯了弑君僭立之罪名，才把他名下的贵德州、双州以及他的父亲安端名下的白川州同时收归国有。又如采访使耶律颇德所领的遂州，也是一个头下军州。辽穆宗时，耶律颇德绝嗣，遂州才被收归辽朝政府所有。

斡鲁朵制，即宫帐制。斡鲁朵为契丹语，是皇帝、皇后的宫殿、行帐所在。辽代共有十二宫一府（辽代九帝各一宫，另两位摄政最久的应天、承天两皇太后各一宫，皇弟置一宫，丞相耶律隆运置一府）。这种以皇帝或皇太后私奴所建立的州县，属该皇帝的某宫（斡鲁朵）所辖，实际上就是皇帝的头下军州。由宫卫统辖的州县大多集中在上、中、东三京道，即契丹腹地，有利于保卫辽代统治核心集团。

另外，辽朝在地方上还有一种边防城，这是设置在辽西北边界上的州、军、城的总称。这些边防城是为国防需要所设置的，不承担赋税，虽然也称州，但实际上与中原地区的州的性质不同。

(3) 金的五京与十七路

建立金王朝的女真族，是我国历史上古老的北方民族之一。在不同的历史时期，有不同的名称。春秋战国时期，称作肃慎；两汉时期，称为挹娄；在南北朝时，又称勿吉；隋唐时，则称为靺鞨；到辽宋对峙时，才被称为女真。他们的活动地区包括了今天的黑龙江流域和松花江流域。

辽太祖耶律阿保机征服北方周边的少数民族时，女真族即

是其中之一。契丹为了削弱女真族，曾将其中数千户强宗大族迁往辽阳以南。这部分被迁的女真部落，逐渐接受了辽的文化，被编入辽的户籍，称为熟女真，又称"曷苏馆女真"，意思是篱笆内的女真；没有被迁而分散在松花江以北宁江州（今吉林扶余）以东的女真诸部落，保持本民族的习俗，不编入辽的户籍，叫做生女真。

11世纪中叶，生女真完颜部联合其他部族，组建了部落联盟。1114年，担任部族联盟长的完颜阿骨打起兵反辽。1115年，阿骨打仿照汉族制度，称皇帝，立年号收国，建国号金，营建会宁府（今黑龙江阿城县南）作为首都，正式建立了与辽对抗的政权，阿骨打即金太祖。

收国元年九月，阿骨打率军攻下辽北重镇黄龙府（今吉林农安）。辽天祚帝得知此事后，率领十多万军队前去亲征，结果在护步答冈（今黑龙江五常以西）又被金兵打得大败。从此金兵取得了主动权。收国二年，金朝派兵出击辽东，占领了辽朝的东京辽阳府。

北宋政府看到金兵与辽作战接连获胜，便决定与金联手，共同灭辽，趁机收回幽蓟十六州。于是在天辅四年（1120年），北宋与金订立"海上盟约"，议定南北夹攻辽人。这一年的五月，金兵攻占辽的上京临潢府。天辅六年，金又攻下辽中京大定府和西京大同府。辽天祚帝仓皇出奔，逃往夹山（今内蒙古土默特左旗西北），同年年底，金军又轻取了辽南京析津府。

金太宗继位后，联合西夏，追击辽天祚帝。天会三年（1125年），辽天祚帝在逃往党项的途中为金兵俘获，辽亡。至此，金只用了十年的时间，就将辽朝原来统治的全部州县占领了。

金灭辽之后，基本上承袭了辽的五京，在名称上没有作任何改变。到天眷元年（1138年），金熙宗把都城会宁（今黑龙江阿城南）所在的会宁府升为上京后，才将辽的上京改为北京。另

外，金一般把辽的南京称为燕京。

1127年，金朝灭掉北宋以后，原来北宋的都城仍叫做汴京(今河南开封)。因此在金熙宗在位时(1135—1149年)，金共有七京，即上京会宁府、北京临潢府、中京大定府、东京辽阳府、西京大同府、燕京析津府、汴京开封府。

由于金的政治中心上京会宁府远离中原地区，对其统治十分不利，于是在贞元元年(1153年)，金便正式迁都到燕京，并改名为中都大兴府(今北京西南)。随后，金又将原来首都上京的称号去掉，而北京临潢府已在此前废去，因此，这时便把中京改为北京，又将汴京改称南京。于是形成了中都大兴府、北京大定府、西京大同府、东京辽阳府及南京开封府。

但是，这五京的规模只维持了二十年的时间，便又被打破。大定十三年(1173年)，金又重新恢复了会宁府的上京名号。从此到金朝末年，大体是此六京的规制。

在地方行政制度上，金在其发祥地仍然采取部族制度，但是在所占据的原来的辽、宋地区，则承继的是北宋的制度，进行分路治理。金熙宗皇统二年(1142年)时，共设有十七路：上京路(治上京会宁府)、北京路(即辽上京道，1138年改名，治北京临潢府)、东京路(即辽东京道，治东京辽阳府)、中京路(即辽中京道，治中京大定府)、西京路(即辽西京道，治西京大同府)、燕京路(即辽南京道，治燕京析津府)、汴京路(即宋河南故土，治汴京开封府)、河北东路、西路(改宋之河北四路为东西二路，东路治河间府，西路治真定府)、河东南路、北路(分宋河东路为南北二路，南路治平阳府，北路治太原府)、山东东路、西路(沿袭宋的京东东、西二路，东路治益都府，西路治东平府)、陕西四路(改宋之陕西六路为四路：京兆府路治京兆府，庆原路治庆阳府，熙秦路治临洮府，鄜延路治延安府)。

金代的路与宋代的路一样，也是分权而立，只是金设置的是以下四使：一、都总管府，这是承袭辽代都总管府而来的，起先负责管理军、民事务，后来分设统军使司后，才专管民政。金的分路大体就是依据都总管府来分设的；二、转运使司，负责管理财政，与宋代相同；三、提刑使司，负责司法监察，和宋代的提点刑狱司相同；四、统军使司，负责管理军事，与宋代的按抚使司大体相同。在路的区域划分上，都总管府、转运司及提刑司三路的分划也不完全相同。

金的各路下面统辖州与县，州一级政区又有散府、节镇州、防御州、刺史州、军的分别。还有隶属于上京路的蒲与、曷懒、速频、胡里改四路和隶属于东京路的曷苏馆、婆速二路，也是相当于州一级的政区，由于不领民户而只领猛安谋克，所以不叫府州而称为路。另外，上京、北京、西京等路又辖有边境诸部族。

金十七路的政区后来有所变动。正隆二年(1157 年)，变为十九路。世宗大定二十七年(1187 年)，又成了二十路。章宗泰和八年(1208 年)，再回到十九路的数目。根据史书的记载，泰和十九路以下领属散府九、节镇州三十六、防御州二十二、刺史州二十三、军十六、县六三二。

1211 年起蒙古侵金，1214 年金避蒙古迁都南京开封府。1217 年由于金侵宋而两国战事又起，1233 年金帝避蒙兵出奔蔡州(今河南汝南)，1234 年蒙、宋军破蔡州，金亡。

(4) 猛安谋克

所谓猛安谋克是以女真人为主，包括归附的契丹人、汉人在内用军事编制组成的地方行政机构。“猛安”，又译萌眼，是女真语的音译，意思是“千”、“千夫长”；“谋克”，又译毛毛可、毛克，也是女真语的音译，意思则为“百”、“百夫长”。

完颜阿骨打在其建国前一年(1114 年)规定：三百户为

一谋克,相当于一县,十谋克为一猛安,相当于一防御州。在猛安谋克之下的基层组织是村寨,寨有寨使,统辖户数在五十以上。金代初年,女真统治者曾一度把收降的契丹、渤海和汉人置为猛安、谋克。金占据中原地区以后,又将这一制度推广到汉人所居住的地区。金熙宗之后,这一制度演变成为军事编制、生产单位与地方行政机构三位一体的封建化基层组织。金海陵王时,把在上京的猛安谋克大批南迁,金世宗时陆续又有迁徙。这些南迁的猛安谋克广泛地分布在金中都附近及河北、山东等地。世宗大定二十九年(1189 年),一共有二百零二个猛安和一千八百七十八个谋克。后来,由于这些猛安谋克人户既不愿从事农业生产,又不愿参加军事训练,他们的战斗力逐渐下降了。

(5) 西夏的疆域与政区

党项人在夏州建立的"定难"政权,在北宋初年与宋的关系极为友好。982 年,党项首领李继捧降宋,宋太宗授以夏州刺史之职。后李继捧族弟继迁率部反宋,屡败宋兵,传子德明。1034 年,德明子元昊建年号,1038 年称帝,国号大夏,史称西夏,定都兴庆府(今宁夏银川)。西夏的领域,东起黄河,西到玉门关(今甘肃敦煌西),南止萧关(今甘肃环县北),北抵大漠。1044 年,西夏与北宋达成和议,不久又在击败辽军后与辽议和,从此形成宋、辽、西夏三足鼎立的局面。

西夏地方行政区划分州、县两级。据历史记载,1111 年,元昊曾孙乾顺在位时,西夏共有二十二州:河南之州九(灵、洪、宥、银、夏、石、盐、南威、会)、河西之州九(兴、定、怀、永、凉、甘、肃、瓜、沙)、河外之州四(西宁、乐、廓、积石)。但实际上西夏州要比二十二州之数为多,现在有名可考的西夏州就有三十六个。另外,西夏又按其军事机构左、右两厢而在地域上分设十二监军司,即十二个军区,军司多以州治所在或其他军事要地为驻所。

西夏在边防要地还有郡的设置，兼理军民，如五原郡、灵武郡、蕃和郡、镇夷郡等。

西夏在1205年遭受蒙古军的首次侵掠后修复城堡，改都城兴庆府为中兴府；其后连续被侵，终于在1227年被灭。

5. 岳飞北伐与"绍兴和议"

"靖康耻，犹未雪"，南宋著名抗金将领岳飞的《满江红》中的这句话，道出了北宋亡于金的一段辛酸历史。

1125年，金灭辽之后，随即调整部署，将进攻的目标转向了宋。同年十一月，金太宗完颜晟兵分两路，发动了对北宋的侵袭，想要分进合击，夺取北宋的东京开封府。虽然遇到宋朝军队的抵抗，金西路军被阻止在太原城下，但是金的东路军却攻下燕山府，并在燕山府守将郭药师的引领下，迅速南下，强行渡过黄河，直逼北宋的东京。

刚刚从宋徽宗赵佶手中接过皇位的钦宗赵桓，得知这一消息后，想要弃城逃跑，但被兵部侍郎李纲劝止。于是钦宗命令李纲为东京留守，统领兵士守卫东京。但是由于钦宗惧怕金兵，一心想要议和，因此没过多久，便将李纲的职务罢免，遣使与金议和，同意把太原、中山、河间三镇割让给金。金东、西两路人马先后北撤。

宋钦宗靖康元年(1126年)八月，金以宋未能履行和约中的条款为借口，再次兵分东、西两路，南下攻宋。这次金兵来势凶猛，很快便形成两路会攻东京的局面。由于这时宋廷主和派大臣已占据了上风，宋钦宗对金提出的宋、金两国以黄河为界的苛刻要求完全接受。本来钦宗以为如此金便会退兵，但没想到，金兵仍继续攻城，最终将东京攻下。靖康二年(1127年)四月，金兵把徽、钦二帝及后妃、宗室等俘虏北去，北宋灭亡了。这就是"靖康耻"。

金兵北还时,将宋宗室人员全数掠走,亲宗室中只有在河北部署军事的康王赵构幸免于难。于是在同年(1127 年)的五月,宋朝旧臣共拥赵构在南京应天府(今河南商丘)即位,改元建炎。1138 年,又将都城设在了临安府(今浙江杭州)。这个偏安一隅的小朝廷,历史上被称为南宋,赵构就是宋高宗。

南宋建立后,高宗赵构本想偏安于他的半壁江山了事,但金并不给他这种机会,仍然长驱南下,进攻南宋。因此,南宋与金之间的争战又连年展开。在南宋抗金的过程中,岳飞(1103—1142 年)就是一位非常著名的民族英雄。

早在北宋末年,岳飞就从军参加过抗辽的战争。南宋初,他又随王彦渡过黄河,在河北一带抗金。后又参加开封保卫战,被东京留守宗泽所赏识。绍兴二年(1132 年),他三十岁的时候,便已经成为了守卫长江中游的主帅。

绍兴四年,岳飞奉命率兵北伐,自鄂州(今湖北武昌)趋襄阳(今湖北襄樊),向金在 1130 年所册立的统治河南、陕西大部地区,与南宋对峙的宋朝降将刘豫的傀儡政权——齐国的守军,发起猛烈进攻,很快就收复了襄阳、郢州(今湖北钟祥)、随州(今湖北随州市)、邓州(今河南邓州市)、唐州(今河南唐河)、信阳军(今河南信阳)等六州军之地。这是南宋建立政权以来第一次收复大片失地,由此控制了长江中游,打开了通往川陕的渠道。此后,岳飞又带兵收复了今天河南西部与陕西南部的大片失地,击败金与伪齐军的反扑,兵临蔡州(今河南汝南)。

金朝在军事进攻南宋失利之后,采取了"以和议佐攻战"的策略,在绍兴九年废掉刘豫的齐国,将伪齐政权所占领的河南、陕西地区归还给南宋,双方达成和议。

岳飞对这次宋金和议持坚决的反对态度,多次上书要求收复被金占领的失地,但是都遭到了力主投降的宋高宗与宰相秦

桧的拒绝。

绍兴十年(1140 年)五月,金朝撕毁与南宋订立的和议,分兵两路向陕西和河南大举进攻,在很快占领了河南、陕西之后,又率大军向淮南大举进攻。这时宋高宗又慌了手脚,急忙下诏让岳飞从襄阳出击,牵制向淮南及陕西进攻的金兵。

岳飞派一部分兵力迂回侧击金朝东京一带的军队,自己则率主力人马从正面反击,直趋中原,很快收复了颍昌府(今河南许昌)、淮宁府(今河南淮阳)、郑州、西京河南府(今河南洛阳),形成东西并进之势,威逼东京的金军。在随后的偃城(今河南偃城)之战与颍昌之战中,两次击败金军的反攻。连金兵也不得不感叹"撼山易,撼岳家军难"①。

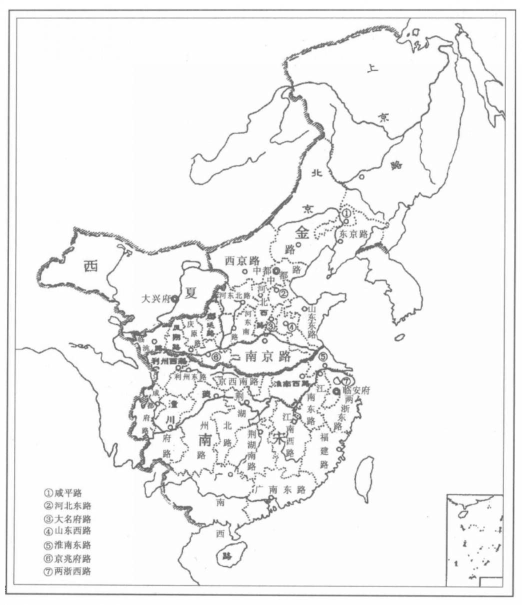
正当岳飞准备挥师渡过黄河、进一步北伐时,宋高宗为了向金乞和,下诏命令岳飞等各路抗击金兵的宋军班师回朝,使得岳飞想要恢复中原的计划功亏一篑。

绍兴十一年十一月,宋金双方订立和议:南宋对金称臣纳币割地;金与南宋两国以秦岭、淮水为界,中间唐、邓二州属金。由于这个和议是在绍兴年间签订的,因此被称为"绍兴和议"。从此,南宋与金两国形成了较长时期对峙的局面(参见《南宋与金对峙形势示意图》)。

6. 南宋十六路

在地方最高一级行政区划上,南宋仍然采取的是分设诸路的制度。南宋与金达成绍兴议和的第二年(1142 年),南宋境内一共分为十六路,每一路都设立了负责掌管该路兵民事务的安抚使司,这与北宋时期以转运使司为一路主要机构的情况,已有所不同。这十六个安抚使司路的名称、治所及其今

① 《宋史·岳飞传》。



南宋与金对峙形势示意图①

---

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

地,请见下表:

路名	治所	今地	路名	治所	今地
两浙西路	临安府	浙江杭州	京西南路	襄阳府	湖北襄樊
两浙东路	绍兴	浙江绍兴	福建路	福州	福建福州
江南东路	建康府	江苏南京	成都府路	成都府	四川成都
江南西路	洪州	江西南昌	潼川府路	潼川府	四川三台
淮南东路	扬州	江苏扬州	夔州路	夔州	四川奉节
淮南西路	庐州	安徽合肥	利州路	兴元府	陕西汉中
荆湖南路	潭州	湖南长沙	广南东路	广州	广东广州
荆湖北路	江陵府	湖北江陵	广南西路	静江府	广西桂林

除去安抚使司路之外,南宋还设有转运使司与提点刑狱司,这两司的分路情况与安抚司相同,只是它们的治所有时不在一地。

我们从上面十六路的路名中可以看出,南宋的路制承袭的是北宋在南方的建置,仅将两浙路分成东、西,梓州路名称更改为潼川府路而已。另外,在南宋一百多年的历史中,路的变化情况也不大,只是利州路有时分为东西二路,有时不分;荆湖南北二路曾经一度改为荆湖东西二路罢了。因此,南宋一代总的路数在十六至十七之间波动。

在路之下,南宋也与北宋时期相同,设府、州、军、监四种,下各统县,唯独府的数目比北宋增加了一些。

第七章 犬牙交错话行省:元代的疆域与政区

1. 空前广袤的疆土

1206年,蒙古部铁木真统一蒙古高原诸部,建立大蒙古国,称成吉思汗。蒙古族的祖先很早就生活在大兴安岭北段、额尔古纳河以东地区。唐代,蒙古之名开始在历史记载中出现。后来,蒙古族西迁到了蒙古高原。蒙古国建立后,不断向外扩张,到蒙哥汗时,已先后灭亡西辽、西夏、金、大理,多次攻打南宋。蒙哥死后,中统元年(1260年),忽必烈在开平(今内蒙古正蓝旗东)即位。至元八年(1271年),忽必烈采取《易经》上所说的"大哉乾元"之义,改国号为大元,创建了中国历史上的元朝,忽必烈就是元世祖。第二年,建都于大都(今北京)。

至元十三年(1276年),元军攻陷临安(今浙江杭州),接受了宋帝的投降。又过了三年,元军在崖山(今广东新会南)消灭了南宋流亡官员和宋军残部所重建的新朝,南宋灭亡。蒙古国初起时各据一方的金、夏、西辽、宋、大理、吐蕃等政权,至此全被消灭,完成了旷古未有的大一统。

元的疆域,东到大海,西至今天的新疆,西南包括西藏和云南,南抵今天的越南、泰国北部,北达俄罗斯的西伯利亚大部,东北到鄂霍次克海,是中国历史上版图最大的一个朝代。

2. 行省制度与元中期的十一省

元代在地方上的最高一级行政区划与前面的朝代相比较有

所不同，采用的是中书省、行中书省统辖制度。元代的这一制度是从金代那里承袭而来的。如果我们探究行省的起源，可以一直追溯到魏晋南北朝时期。中国古代王宫禁地称“省”，即省中。魏晋时期，在中央设中书、尚书、门下三省，协助皇帝处理日常政务，省开始成为官署名称。如果遇到地方上有事情，中央政府便会派某些官员前去处理，组成行台省。我们在前文中已经提到过，三国时期，司马昭讨伐诸葛诞，开始设立行台自随。但其时的行台只是临时派出的中央行动机构，事情办完之后，便被撤销。也正是由于这种缘故，行台省在当时还没有一定的辖区。

到了北魏、北齐时期，因为当时州郡的设立过多，中央政府统治起来十分不便。为了改变这种情况，加强对地方的控制，便设置行台省，统辖一定数量的州，这样行台的辖区也就形成了，实际上成为了州、郡、县以上的一级行政区划。从隋代到唐初，一直存在着行台制度。到了唐太宗贞观年间，行台才被相继罢免。

在金代，行台制度得到了广泛的运用。金代在占据了北宋的疆土之后，继承了宋代分路的体制，只不过是将路的区域划得更小了一些。但是由于金代初期都城设在会宁，距离中原地区过于遥远，对这一区域控制十分不便，于是在天会十五年（1137年），金熙宗完颜亶废掉刘豫齐国政权后，便在齐国故地开封设立了行台尚书省。后来为了应对南宋与西夏的军事行动，也曾暂时设置过不少行台尚书省。到了金代后期，特别是蒙金战争爆发后，金朝军队接连失败，路的长官已无法应付一方的事务，为了处理地方的军政，金中央政府便派宰臣到各路“行尚书省事”，开府置府，统领一路或数路的区域，这些机构当时叫做“行尚书省”，简称“行省”。这些行省在当时仍然还是尚书省的派出机构，代表尚书省行使权力，带有临时性质，事情处理完毕后，便被撤销掉。

蒙元在征服中原的过程中，沿用了金代的这一制度，作为战

时的一种临时措施。元世祖忽必烈以中书省总理全国政务,以行中书省(有时是行尚书省)作为管辖新征服地区的行政机构,久而久之,这个机构所管理的地域范围也便以行中书省的名称相称,简称行省或省。同时,作为中央政权机构的中书省本身也直辖包括首都在内的一大片地区。

元代的中书省又称都省,号为腹里。地方最高行政区划行中书省的全称是"××等处行中书省",简称"××行省",或只称"××省"。另外,为了防止地方割据的情况发生,元代还立了御史台,在各行省设置二十二个肃政廉访司,用来监督各省内的官民,检举他们的犯罪行为。

元代创设的行省制度,是自秦汉以来中央集权制度的一个重大发展,也是我国历史上地方行政区划的一次重大改革。这一制度的确立,不仅加强了元代的中央集权统治,巩固了多民族国家的统一,而且对明、清以及后来地方行政区划也产生了很大的影响。元代以后,"行省"这个名称一直沿用下来。明代虽然改行省为布政司,但在当时的口语中仍如此称呼。另外,元代的行省划分,也初步奠定了今天我国的省区规模。

到了至元十七年(1280 年),南宋被元彻底灭掉之后,元一共设有七省,即一个中书省(直属包括河北、河南、山东、山西、漠南、漠北、辽东和西夏故地等广大地域)和六个行中书省。

现将六个行省的辖区与治所条列于下:

(1) 陕西四川行省:中统元年(1260 年)置。又称秦蜀行省。统辖金陕西五路、南宋四川路故地,治安西路(今陕西西安市)。

(2) 云南行省:至元十一年(1274 年)置。统辖大理国故地,治中庆路(今云南昆明市)。

(3) 湖广行省:至元十一年置(1274 年)。统辖南宋湖南、湖北、京西南、广西四路故地,治潭州路(今湖南长沙市)。

(4) 江淮行省:至元十三年(1276 年)置。统辖南宋两淮、两

浙路故地，治扬州路（今江苏扬州市）。

(5) 江西行省：至元十四年（1277 年）置。统辖南宋江西、广东路故地，治隆兴路（今江西南昌市）。

(6) 福建行省：至元十五年（1278 年）置。统辖南宋福建路故地，治泉州路（今福建泉州市）。

从上面所列出的信息可以看出，这七个省（中书省与六个行省）的辖区大小不一，相差悬殊。之所以如此，主要是因为这七个省的区域，基本上是由军事行动的过程和路线所形成，同一次行动或同一条路线所占领的地区即被划为一省。例如，云南行省就是元朝大军在攻下段氏的大理国后，忽必烈以原大理国的统辖范围为基础而设立的，派大臣赛典赤担任平章政事，负责处理云南行省的事务。这种战时形成的区域，到了和平时期便显现出管理方面的不便，于是到了元代中期，便对上述七省的各自辖区重新进行调整，逐渐在元代的版图上形成了十一省（即一个中书省与十个行中书省）的新格局：

中书省：在甘肃、辽阳、河南、岭北等处相继建立行省之后，中书省辖区便缩小了很多，只限于河北、漠南、山东、山西一带。

岭北行省：大德十一年（1307 年）置和林行省。皇庆元年（1312 年）改为岭北行省，治和宁路（今蒙古鄂尔浑河上游东岸哈尔和林）。统辖范围相当广阔，东起哈剌温山（即大兴安岭），西至也儿的石河，相当于今天的蒙古人民共和国和内蒙古、新疆部分地区、俄罗斯西伯利亚地区。岭北行省的辖区内，除了一部分政府的屯垦区与牧区外，其余的大部分区域则是元朝诸王的封地和部落的游牧地。

辽阳行省：至元初曾设置东京行省，不久即罢。二十三年（1286 年）再立，同年又罢。二十四年（1287 年）再一次设置，改称辽阳行省，治辽阳路（今辽宁辽阳）。辖境相当于金东京、咸平、上京三路和北京路的大部分，西北起大兴安岭、外兴安岭，东

南抵海，接高丽境，大体与今天的东北三省区域相当。辽阳行省境内有一部分是设立了行政区划的农业区，有一部分是由诸王的封地与部落的游牧地所构成的牧区。

河南江北行省:至元二十八年(1291年)割中书省之河南与江淮、湖广两省之长江以北而置，治汴梁路(今河南开封)。辖境相当于今天河南黄河以南部分和湖北、安徽、江苏三省的长江以北部分。

陕西行省、四川行省:至元十八年(1281年)，把陕西四川行省分为陕西、四川两个行省。其后一度再合为一省，二十三年(1286年)又分为两省。陕西行省治安西路，后改奉元路(今陕西西安)，辖区相当于金陕西五路及南宋利州路部分地区，东起今天山西、陕西之间的黄河，西包河洮，南起大巴山，北包内蒙古鄂尔多斯草原。四川行省治成都路，辖区相当于宋成都、潼川、夔州三路及利州路的一路分，面积与今天四川的甘孜、阿坝、雅安以东和湖北的恩施地区相当。

甘肃行省:景定二年(1261年)，在西夏故地设立西夏中兴行省，治中兴府。此后屡罢屡置，至元二十三年(1286年)将省治迁到甘州路(今甘肃张掖)，改称甘肃行省。辖境相当于今天的宁夏回族自治区、甘肃河西地区和内蒙古西部地区。

湖广行省:至元十八年(1281年)，治所移到鄂州，后改武昌路(今湖北武汉市武昌)。辖境较前小有变化，包括今天的湖南、广西、海南三省，贵州省的大部分及湖北、广东各一部分。

江浙行省:至元二十一年(1284年)，江淮行省改称江浙行省，治所移到杭州路。后来，名称一度曾改回江淮行省。大德三年(1299年)，罢福建行省，隶属于江浙行省。辖区相当于今天的上海、江苏南部，安徽东南部及浙江、福建两省的地区。

江西行省:没有建置沿革的变化。辖境包括今天的江西大部及广东大部。

云南行省：没有建置沿革的变化。辖境比现在的云南省要大一些，不但包括今天的云南全境及四川凉山、贵州西部的一部分，而且还包括今天缅甸、泰国、老挝、越南的一部分地区。

另外，还需要说明的是，元代中央政府为了防止这些地域广大的行省在日后出现分裂割据的情况，因此，在调整上述行省的界线时，十分注意"犬牙交错"划界原则的运用，有意人为打破与划界关系密切的几条重要的山川边界，如秦岭、淮河、南岭、太行山等，使得没有一个行省能够拥有一个完整的地理形胜区域。明白了这一点，也就不难理解以下的这些现象了：陕西行省由北向南地跨秦岭，而辖有汉中盆地；湖广行省虽然以湖南与湖北为主要辖区，却向南越过南岭而领有广西；江西行省也是地跨南岭而辖有广东；河南江北行省，则是地跨淮水南北两岸；江浙行省，又从江南平原直到南部的福建山地；至于中书省的辖区，则是地跨太行山的东西两侧，将山西高原、华北平原及山东丘陵三种地貌类型合在一起的区域。相比之下，仅四川行省还可算是四塞之国，然而，由于作为北面屏障的秦岭已北属陕西行省，因此，要想在此割据，也失去了地理基础。清代储大文对此已有过精辟的论述："合河南、河北为一，而黄河之险失；合江南、江北为一，而长江之险失；合湖南、湖北为一，而洞庭之险失；合浙东、浙西为一，而钱塘之险失；淮东、淮西、汉南、汉北，州县错隶，而淮、汉之险失；汉中隶秦，归州隶楚，又合内江、外江为一，而蜀之险失。"①于是，如果观看元代的省图（参见《元代中期十一省示意图》），就会看到，由于犬牙交错原则的运用，使得元代各省的划分，是以纵向为主的，这与唐代各道的划分以横向为主的情况，形成了鲜明的对照。

---

① 转引自魏源《圣武记》附录卷12，中华书局，1984年。

元代中期十一省示意图①

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

元代如此划分省界，固然起到了加强中央集权统治的目的，但是，由此而带来的一些弊端，也是显而易见的。综合起来，主要有以下三点：一、使得地方上没有地理天险可以利用，一旦出现反叛或外族入侵，要想进行抵抗就十分不利；二、把不同地理环境的区域合在一起，对农业生产的发展极为不利；三、行省区领域过大，管理十分不便。因此，到了明代，便开始着手对这些弊端进行革除。

除去上面所提到的十一省之外，元代还设有征东行省。大德三年(1299 年)初置于高丽，不久即罢；到至治元年(1321 年)，再次设置征东行省。不过，由于这一行省的丞相由高丽国王兼任，可以自己来选择任命属官，并没有改变其原有政权机构和制度，仍按原有的习俗进行治理，这些都与元代设置的一般行省的性质不同，是一个徒有虚名的行省，因此这一行省应当被看做元代中央政府的藩属国。

元代末年，各地农民起义爆发，为了镇压这些起义和维持地方治安，元代中央政府又设置了许多行省。如中书省于济宁(今山东巨野)、彰德(今河南安阳)、冀宁(今山西太原)、保定、真定(今河北正定)、大同等地置中书分省，又分置山东行省。河南江北行省分出淮南江北行省，江浙行省分出福建行省。之后，福建行省又分出建宁、汀州、泉州等分省。总之，到了元代末期，行省制度已十分混乱。

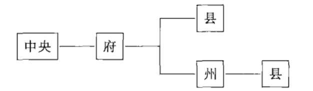
3. 多层级的复式的地方行政区划

由于元代的省地域相当辽阔，而且是设置于金、宋两代原有的路府州县之上，因此，元代在地方上便形成了多层级的复式的行政区划体系。

元代在省之下，有路、府、州、县等多级地方行政区划。在最复杂的地区，如中书省，行政区划的层级可达五级之多，即

省——路——府——州——县。而在最简单的地区,行政区划的层级却只有两级,即省——路、省——府、省——州等,岭北行省就是这方面的一个实例,其下只辖和宁路,路下不再设其他的府州县。不过,元朝大多数地区实行的行政区划是三级或四级制。再有,在宋代,本来府与州同级,设府只是表示地位尊崇而已。到了辽代,府则成为州之上的一级政区。元代借鉴了辽代的制度,也把府置于州之上,在一般情况下与路同级,在个别情况下又比路低一级。至于元代的州,区域比宋代的更小,有不少的州往往只辖一县或根本就不辖县。甚至在江南,还有一些县因为户口增多,而干脆上升为州,所以在元代,县与州近似为同一级。因此从基本结构上看,元代的行政区划层级大致也只有三级,即省——路(府)——(州)县。

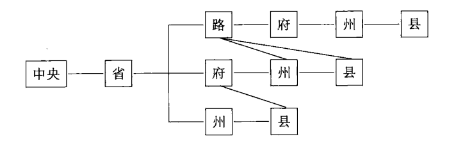
另外,在元代的多层级地方行政区划中,还存在着复式的统辖关系。元代复式的地方层级关系是从辽代仿效过来并加以发展而形成的。在北宋之前,行政区划的层级都是单式的统辖关系,二级就是二级,三级就是三级。但是辽代时改变了这种情况,出现了复式的层级统辖关系,也就是说,二级制与三级制并存于一个高一级的行政区划当中,如辽代的南京析津府(今北京),既直辖十一县,又统领六州,六州之下又各自领县,形成了如下所示的关系:



我们在上面的图示中可以看出,这里的县既可以是第二级政区,又可以是第三级政区。元代路、府的情况与辽代相似,也是除直接辖县外,还可以通过属州再领县。

既然元代政区层级多,并且采用复式统辖关系,因而形成了

一套复杂而繁琐的行政区划体系，其各层次之间的关系可以大致用下图表示：



这就是说，元代的地方行政区划，除去省——路——府——州——县的层级顺序之外，还存在着省——路——州、省——路——州——县、省——路——县、省——府——州——县、省——府——县及省——州——县等多种层级形式。这种复杂的行政区划，在中国历史上是绝无仅有的。

元代路一级政区，以府、州为依托，参照金代的总管府制度设置了总管府，负责一路的司法、行政、财政等各项事务，这与宋、金时期路级政区诸司分治的情况是不同的。元代的许有壬就曾说过："我朝为路，路则今制。"①意思就是说，元代的路制并不是简单地沿用了宋、金的路制，而是有所改变，赋予了其新的内涵。元代的路一般设达鲁花赤（蒙古语，为镇压者、制裁者、盖印者的意思，转而有监察官、总辖官的意思）、总管各一员，同知、知中、判官各一员，专制刑狱的推官一到二员。

元代大都路因为是都城所在，路总管府特加"都"字，称"大都路都总管府"。至元十九年（1282 年），置大都留守司兼本路都总管府。二十一年（1284 年），另设总管府治民事，而以留守司管守卫宫阙都城、门禁关钥启闭，调度本路供亿等事。都总管府设官与一般的路总管府相同，只是员数为二员，另有副达鲁花

① 许有壬：《至正集》卷 37《彰德路创建鲸背桥记》，文渊阁《四库全书》本。

赤二员,留守司设留守五员,下设同知、副留守、判官等官职。

元代府一级的政区数量不多,在元代的地方行政机构中并不占有重要的地位,主要设置在原来金、宋和大理的统治区域内,分为直隶于行省的府和隶属于路的散府(也称为诸府)。大的府多升为路,剩下的府虽然仍然保持原有的建置,但其地位已无足轻重了。元代的府设达鲁花赤、知府或府户、同知、判官、推官、知事、提控案牍各一员。

元代的州,隶属于中书省与行省的,一般称为直隶州;隶属于路及散府的,一般都称为散州。这些州有的领县,有的则不领县。元代的州设有达鲁花赤、州尹、同知、判官等官。

元代县的分布很不均匀,在蒙古部民居住的岭北地区,就不曾设立过州县,那里的居民依然保持原有的千户、百户编制。元代的县既可以隶属于路,又可以隶属于府,还可以隶属于州。各县一般设有达鲁花赤、县尹、丞、主簿、尉、典史等官。如果是属于中、下等级的县,则不设县丞。

另外,需要说明的是,蒙元统治者为了保证对被征服地区的控制,规定在路、府、州、县中,达鲁花赤不能由汉人担任,而主要由蒙古人充任,也常参用色目人。这种制度的实施,是元代统治者的独创,也是少数民族入主中原的产物。

根据《元史·地理志》的记载,元朝共有一百八十五路,三十三府,三百五十九州,一千一百二十七县。

4. 宣慰司道与宣慰司、宣抚司和安抚司

我们在前面已经说过,元代在地方上的最高行政区划是行省,在行省之下又有路、府、州、县等级别的区划。然而由于元代的行省大多辖区较广,中央政府时常感到鞭长莫及,因此,为了加强管理,便在离行省中心较远的地区,又分道设立宣慰司,负责协调临近路、府的军民事务。元代一共有山东东西道(治益都

路)、荆湖北道(治中兴路)、湖南道(治天临路)、海北海南道(治雷州路)、河东山西道(治大同路)、四川南道(治重庆路)、广东道(治广州路)、福建道(治福州路)、淮东道(治扬州路)、浙东道(治庆元路)、广西两江道(治静江路)等十一个宣慰司道。宣慰司道向上承接省的政令,向下传达到各县,然后又将各县的一些请求向上传递到省,承上启下,兼有行省派出机构和介乎省、路之间一级行政机构的职能,因此,宣慰司道也被当做省之下的一级行政区。

在边疆少数民族聚集区,还设有宣慰司。如在云南行省就设有罗罗斯(治建昌路)、乌撒乌蒙(治乌撒路)、曲靖(治曲靖路)、临安广西元江(治建水州)、银沙罗甸(治银沙罗甸)、大理金齿(治永昌府)及八百(治八百)七个宣慰司;在湖广行省设有八番顺元(治贵州)宣慰司。从这些宣慰司所统辖的路数与管辖范围的规模来看,都比不上上面我们所提到的那十一个宣慰司道。再有,由于这些宣慰司主要用来协调军事方面的事宜,因此,又常被称为宣慰使司都元帅府。虽然名称有些变化,但是其长官仍叫宣慰使,并不被授予元帅的头衔。

另外,在少数民族居住区还设置有宣抚司、安抚司等,由宣慰司统领。比如湖广行省就设立了顺元、播州、思州宣抚司,庆远南丹、乾宁安抚司;云南行省也设立了丽江路、威楚开南、广南西路宣抚司;四川行省也有叙南宣抚司与永顺安抚司等。

这些设在少数民族地区的宣慰司、宣抚司与安抚司等官员的正职都设达鲁花赤,而副职则由土人担任,因此又被称为"土司"。兴起于元朝的土司制度,是中央政府在少数民族居住区所实行的一种特殊政策,它不同于自秦汉以来在少数民族地区所实施的羁縻政策,即中央政府不在少数民族地区设立正式的行政区划,而是让当地的部族首领自行治理。元代土司职位是世袭的,但在承袭时要得到元代中央政府的批准,不然就要兴师问

罪。史书上就记载了这样一件事。在至元十七年(1280 年),土官亦奚不薛生病后,没向皇帝禀告便自行将他的官职转给了他的从子。元世祖得知后,非常生气,斥之为"无人臣礼",发兵讨伐。亦奚不薛见此情况,只得亲自出面,向世祖谢罪,元军才撤回都城。这说明了元代中央政府对土司的控制还是有一定的力度的。总之,土司制度与羁縻政策相比较,治理的方式显然进了一步,已经将间接统治变成了直接统治,虽然这种管理与汉族地区设置的正式行政区划还有一定的差距。

5. 元宣政院辖区

元朝建立以后,藏族地区也先后归附蒙古,成为元代版图的一个组成部分。此后,中国虽然又经历了几次王朝的兴替和政权的更迭,但西藏却一直处于中央政府的管辖之下。元代称藏族分布的区域为吐蕃。

1260 年,忽必烈继帝位,当年即封吐蕃萨迦派高僧班智达·贡嘎坚赞的侄子、萨迦派法王八思巴为国师(1269 年又晋封为帝师),让他负责管理全国的佛教事务。1264 年,元代中央政府设立总制院(1288 年又改称为宣政院),是与中书省(掌行政)、御史台(掌监察)、枢密院(掌军事)平行的中央机构,"掌释僧教徒及吐蕃之境而隶治之"。具体来说,宣政院的职能主要有以下几个方面:一、负责对藏区的军事管理。吐蕃地方的一般军事行动,都由宣政院处理。二、举荐官员。吐蕃地区各个机构中的高级官员,如宣慰、宣抚、招讨使等,都由宣政院或帝师举荐中央任命。三、管理驿站。为了加强对吐蕃的管理,元代曾先后三次派官员到藏区清查户口,并陆续在藏区设立了三十多个驿站,负责传送公文,支应过往官员食宿、马匹等事宜。四、负责对佛教事务的管理。

由于吐蕃属宣政院直接统管,是与元朝的十一省并列的一

级行政区划，所以在那里不设行省。吐蕃当地的最高地方权力机构，是分别设置在“吐蕃三区”（也称为“吐蕃三道”）的由宣政院统辖的三个宣慰使司都元帅府，具体名称分别是“吐蕃等处宣慰使司都元帅府”、“吐蕃等路宣慰使司都元帅府”及“乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府”。

藏语称今天青海一带藏族地区为“朵”，称今天青海东部的地区为“朵思麻”（又作脱思麻、脱思马、秃思马、朵哥麻思），就是“下朵”的意思。吐蕃等处宣慰使司都元帅府，设置于蒙哥汗时期（约 1253 年），辖区主要是除去西宁州（西宁州因为被划为驸马昌吉的封地，故不属宣慰司）之外的朵思麻，大体与今天的青海东部与南部、甘肃西南部和四川阿坝自治州等地相当，因此又简称为朵思麻宣慰司，治所设在河州（今甘肃临夏）。其下统领朵思麻路、河州路、洮州元帅府（今甘肃临洮）、积石州元帅府（今青海循化）、贵德州（今青海贵德）、礼店文州元帅府（治礼店，今甘肃礼县）、松潘迭宕威茂州宣抚司（今甘肃川北）等地区。朵思麻地区为元代内地通往乌思藏的驿路所经之处，经常有使者、僧人、商旅在此路过。

吐蕃等路宣慰使司都元帅府，设置于元世祖时期（约 1280 年前后），管辖的区域主要是朵甘思之地，相当于今西藏自治区昌都地区东部，四川甘孜藏族自治州和阿坝藏族自治州的一部分，因此又简称为朵甘思宣慰司。其下统辖朵甘思田地里管军民都元帅府，碉门（今四川天全）、鱼通（今四川康定）、黎、雅、长河西、宁远等处军民安抚司，朵甘思、哈答（今四川泰宁）、李唐（今西藏理塘）、鱼通等处钱粮总管府；另外，还有剌马儿刚招讨司、奔不招讨司、奔不儿亦思刚、亦思马儿甘万户府等。

乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府，大概与吐蕃等路宣慰使司都元帅府同时成立于 1280 年前后，起初称为乌思藏宣慰使司都元帅府，1292 年元代中央政府又将西部的阿里

(即纳里速)地区划入,才称为乌思藏纳里速古鲁孙等三路宣慰使司都元帅府,简称为乌思藏宣慰司,统辖吐蕃本部的前、后藏及阿里地区,包括今西藏自治区除昌都地区以外的大部分地区。"乌思"、"藏"及"纳里速古鲁孙"都是藏语的音译,分别是指前藏、后藏与阿里三部。乌思藏宣慰司下辖十三个由僧俗居民组成的万户。

在相关的藏文史籍中,也讲到在元代时,曾经把藏族地区划分为三个"喀",从阿里地区到索拉甲沃(在今西藏自治区那曲地区索县)为一个却喀,从索拉甲沃到黄河河曲为一个却喀,从黄河河曲到汉地的大白塔为一个却喀,这三个却喀的地域与元代在藏族地区设立的三个宣慰使司都元帅府的辖区大致相符,为我们了解元代藏族地区行政区划的实际情况又多了一条途径。

元代治理藏区的官员,一般由当地藏人担任,不过这些官员都必须经宣政院或者是帝师的举荐,然后由皇帝任命。另外,对于这些地方官员,元代中央政府通常采取"军民通摄"、"僧俗并用"的策略,这是西藏政教合一制度的开始。

6. 别失八里、哈剌火州、哈密力及澎湖巡检司

在元代的甘肃行省以西、今天的新疆东部地区,有三个不属于行省而直接属于朝廷的单位,即别失八里(今新疆吉木萨尔县北破城子)、哈剌火州(今新疆吐鲁番)与哈密力(今新疆哈密)。

早在成吉思汗统治的晚年(1225 年),他已将今天天山、阿尔泰山、额尔齐斯河以西的地区分封给了他的四个儿子。当时由于大家都服从成吉思汗,因此蒙古帝国还是统一的。但是到了蒙哥汗和元世祖忽必烈执政时,各部已经不相统属,互相争夺大汗的位置,蒙古帝国于是分裂成元帝国和窝阔台、察合台、伊尔及钦察四大汗国。

今天新疆天山以北的大部分地方已经成了窝阔台汗国的领地，但是在阿母(姆)河南岸的地区没有分封，一直由大汗统治。蒙哥汗曾在那里设置了阿母河行省，但由于离大汗统治区太远，因此到了蒙哥汗统治的末年，将它并入了伊利汗国。

1251年，蒙哥即汗位后，为加强对中亚的控制，设置了别失八里行尚书省，以讷怀、塔剌海、麻速忽等人充别失八里等处行尚书省事，治所就设在别失八里，统辖阿母河以东、按台山以西西辽、花剌子模故土(今阿姆河下游及阿富汗北部)。

在阿里不哥与忽必烈争位之战中，别失八里为阿里不哥占据。至元元年(1264年)阿里不哥投降后，忽必烈控制此地，并立火赤哈儿的斤为亦都护。元朝灭掉南宋后，为加强对海都等西北叛王的防务，遣宣慰使綦公直率大批汉军、新附军进驻屯田，以备军食，并设置冶场，用来制造农业器具。同时，元朝政府还增设驿站，以方便从别失八里至内地的交通。至元二十年(1283年)，又设置别失八里宣慰司，专门负责北疆的军政机构。二十三年(1286年)，驻守别失八里的元代军队被察合台曾孙笃哇击败。笃哇军撤退之后，元代政府再度控制了别失八里。元成宗元贞元年(1295年)，在别失八里改设北庭都元帅府，与同时设立的曲先(今新疆库车)塔林都元帅府分治天山南北。14世纪初，别失八里又为笃哇占据，以后长期为察合台汗国所有，但其政治重要性已降低。

今天的新疆伊犁河流域，在成吉思汗时也未分封。元世祖忽必烈在至元十二年(1275年)设置了阿里麻里(一作阿力麻里、阿力马力)行省，以阿里麻里(今新疆霍城县水定镇西北)为治所。但该行省存在的时间更短，两年后就废了，以后并入了察合台汗国。

元代还设立了澎湖巡检司这一行政机构，对台湾和澎湖列岛进行管理。

早在三国时期,孙权就为了"普天一统",在黄龙二年(230年)派大将军卫温、诸葛直率一万多名士兵远征到过台湾(当时称为夷州)。这一雄心勃勃的军事行动历时一年,尽管最终无功而返,但这是有文字记载的大陆上的汉族人最早一次大规模去台湾的行动。

隋代时台湾被称为"流求"。隋炀帝就曾先后三次派人到过"流求"。从唐代到北宋的五百多年时间里,大陆和台湾一直保持着经济、文化联系。

到了南宋,台湾和祖国大陆的关系日益密切,中国已在台湾附近的澎湖列岛上建造军营,派兵驻守,还把澎湖划归福建泉州的晋江县管辖。

元代称台湾为"留求",或者"琉球"。元代初期积极经略海外,曾派兵南征安南、占城和爪哇,东征日本,对于近在咫尺的台湾,自然不会无意控制,在元代初期就曾先后两次派人去台湾宣抚、讨伐。第一次是在至元二十八年(1291年),元世祖派遣万户侯杨祥、吴志斗、阮鉴等一行,携带诏书,出使招谕留求。第二年的春夏之交,他们自澎湖出发,遇到一个"山长而低者"的地方,派人登岸察看,由于言语不晓,被杀死三人,于是只得无功而返。对于这一次的行动,当时他们内部的意见有分歧,杨祥以为到了留求,而阮鉴、吴志斗两人则不这样看。现在我们就事理来推断,杨祥等人既然是从澎湖出发的,然后到达了海上一个"山长而低者"的地方,而不懂那里人的语言,自然应是番人居住的地方,因此可能是台湾西海岸的某个地点,而不会是澎湖群岛的某个岛屿,因为当时澎湖群岛只有汉民,而无番人。第二次则是在元成宗大德元年(1297年),当时任福建行省平章政事的高兴上奏说,如今福建行省的治所由福州迁到了泉州,距离留求很近,随时可以侦察消息,斟酌招降或者讨伐,不必调动他处兵力,因此他愿意就近一试。等到

高兴的建议获准后,他便派遣张浩、张进赴留求国,生擒一百三十余人而还。第二年年初,又将所俘留求人放回,要他们效顺,但是以后却没有了下文。

元代这两次招抚台湾虽然没有结果,但后来还是在澎湖设立了巡检司,负责管理台湾和澎湖的各项具体事情,并让福建泉州府的同安县(今厦门)管理澎湖巡检司。从此,台湾和澎湖正式成为中国版图的一部分。不过,元代澎湖巡检司设置于何时,目前学界还有不同看法,没有定论。元末顺帝年间,汪大渊两次搭乘海船,到南洋一带游历了好几年,到至正九年(1349 年)时,他根据自己的亲身所见所闻,写成了《岛夷志略》一书。在这部书中,他说:"至元年间立巡检司。"[①]但是元代有两个"至元"年号,一为元世祖的"至元"(1264—1294 年),一为元顺帝的"至元"(1335—1340 年)。《岛夷志略》所说的"至元",究竟指的是哪一个便成了问题。在清代所修的台湾地方志,大都认为元代澎湖巡检司设于元朝末年。如果我们参照这些记载来看,《岛夷志略》所说的"至元",应当是指元末顺帝时而言的。另外,从《岛夷志略》一书的记载中还可以知道,元代已有不少泉州人移居澎湖了。

明朝初年,朝廷仍设澎湖巡检司。但是随着倭寇在海上的日益猖獗,明朝政府认为澎湖孤悬海外,不便防守,于是在洪武二十年(1387 年),下令撤销了已有一百多年历史的澎湖巡检司,并把居民迁到漳州、泉州一带居住,荒唐地以为这样就可以断绝倭寇的供应,使他们无法在澎湖立足。

---

① 汪大渊著、苏继庼校释:《岛夷志略校释》之"澎湖"条,中华书局,1981 年。

退缩中的疆土：明代的疆域与政区

1. 前后期疆域的变动

元代末年，各地爆发了轰轰烈烈的农民起义，并逐渐形成为不少割据一方的政权。其中和尚出身的朱元璋在 1352 年加入了红巾军以后，在元末大动乱中脱颖而出，1356 年攻取集庆（今江苏南京），改称应天府，并以此为根据地，翦灭群雄，于 1368 年即皇帝位，建国号明，年号洪武。同年，明太祖朱元璋便调兵遣将，北伐中原，元顺帝被迫放弃大都北逃。随后，明朝军队又四出征讨，到洪武十五年（1382 年），平定云南，二十年（1387 年），又将元在辽东的大将纳哈出降服，最终完成了全国的统一。

明代基本上继承了元朝的疆域。明太祖洪武二十年（1387 年）至惠帝建文元年（1399 年），是明代直辖疆域最大的时期，东北至辽东都司，北部到山西行都司、北平行都司北界，西北以嘉峪关为限，居延海以南一带亦曾一度为明代军队控制，西南达四川行都司，南境至海。

明成祖永乐四年（1406 年），明军出兵安南，并于次年在今越南中北部设交阯布政司。至宣宗宣德二年（1427 年）明军退出之前，交阯一直归明王朝管辖。明代在青藏高原地区先后设立的朵甘、乌斯藏二都司，都属羁縻控制的性质。《明史・地理志》所载明代："东起辽东，西至嘉峪，南至琼崖，北抵云朔"，大体上反映的是永乐以后明王朝的直辖疆域范围。

明代中后期，疆域发生了较大的变化。神宗万历年间以后，东北的辽东都司大部，及永乐年间在东北地区设置的奴尔干都司辖地，尽为其时崛起的后金所有。西北地区由于受到吐鲁番部的侵扰，在明宣宗成化年间后，嘉峪关至罗布泊之间的安定等八个羁縻卫或内迁，或散亡，至明世宗嘉靖年间已不复存在。在西南地区，云南布政使司属下的许多土司在嘉靖年间后多归入缅甸，至万历后期，云南布政使司的南界已大为收缩。

2. 都指挥使司、布政使司及提刑按察使司

明王朝建立后，依然承袭了元代的行省制度。然而，明太祖朱元璋认为行中书省的权力太大，为加强中央集权，于是对元代的行省制度作了很大的改革。由于他对宋代高度中央集权的行政制度十分羡慕，因此便效仿宋代分路的做法，把一个行省的最高权力分散到都指挥使司、布政使司及提刑按察使司三个不同的官员手中。下面让我们来看一看朱元璋是如何完成这一转变的。

明太祖洪武八年(1375 年)，设置了元代就已出现过的都指挥使司(简称都司，又称都阃)，作为地方一省的最高军事机构。都司掌一方之军政，所属卫所隶属五军都督府，由兵部统辖。都司包括其副职都指挥同知、都指挥佥事。

第二年，明太祖又改行中书省为承宣布政使司，废除行省平章政事等官，改参知政事为布政使(别称藩台，时人又称牧伯、方伯)，只管民政，不再像元朝那样是军政合一的机构。洪武十三年(1380 年)，又废掉中书省之名，从此，省与行省之名便不再见于史书记载之中了。虽然明代布政使司的权限与元代行省有一些不同，但是作为地方行政区划并没有什么本质上的差别，因此，人们仍然习惯上称布政使司为行省，简称省。布政使司也被用做了明代最高一级地方行政区划的名称。另外，为了防止布

政使司长官专权，每一个布政使司并不让一人专权，而是设左、右布政使各一人。其下属有参政、参议等。

负责掌管地方刑狱的提刑按察使司，也是设置于明代初年的，简称按察司，是一省的最高司法机构。按察司设按察使一人，别称臬台或是按台。其属官有副使、佥事等，负责专职巡察或者是分地区巡察。洪武十五年(1382 年)又设立了天下府州县按察分司。

上述的都指挥使司、布政使司及提刑按察使司，合称为“都、布、按三司”。三司在职权上各自独立，都指挥使司听从兵部与五军都督府的指挥，布政使司则与六部和都察院有关联，而提刑按察使司服从刑部和都察院的命令，由此，朱元璋终于达到了使一省的军、政、刑大权分别掌握在三个地方大员手中的目的。不仅如此，在区划上，朱元璋也让三司不完全一致，这在布政使司与都指挥使司的辖区划分上，尤为明显。例如明代设有辽东都指挥使司，而在明代的十三布政使司中，并没有辽东省，而把辽东都司的管辖地区划在了山东省的范围之内。又比如颍州(今安徽阜阳)隶属于南京凤阳府，而颍州卫属于河南都司；夔州府(今四川奉节)隶属于四川行省，而瞿塘卫(治今奉节)属于湖广都司；磁州(今河北磁县)隶属于京师，而磁州千户所属于山西都司。之所以如此，主要是为了防止地方上分权过大，使其形成鼎立之势，进而起到相互牵制的作用。

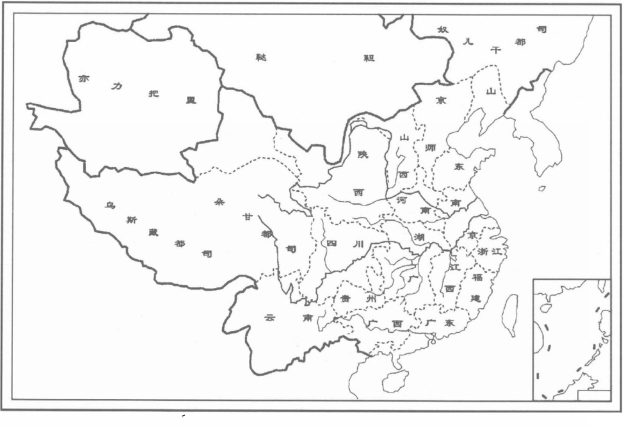
3. 两京十三布政使

明初定都南京，朱元璋在洪武年间，改行中书省为承宣布政使司，并罢中书省所领府州，直隶于六部后，全国除京师(南京，治应天府)和少数民族地区外，分为北平、山东(治济南府)、浙江、江西、福建、广东、广西、湖广、四川、陕西、河南、山西(治太原府)等十二个布政使司。洪武十五年(1382 年)，又增设云南布

政使司,共计十三布政使司。

到了永乐元年(1403 年),明成祖朱棣建北京于顺天府,称为“行在”。同年二月,罢北平布政使司,以其所统府州直隶北京行都。永乐十九年(1421 年),又罢北京行都,改北京为京师,正式迁都北京。明成祖迁都北京后,以南京作为留都,于是明朝有南北两京,所属府、州、县,都直隶于两京六部,号称南北二直隶。另外,在永乐五年(1407 年),明成祖设置了交阯布政使司,但是到了明宣宗宣德三年(1428 年),交阯布政使司便被罢除了。明成祖还在永乐十一年(1413 年)设立了贵州布政使司。因此,终明之世,全国共有十三个布政使司、两直隶,俗称为十五省,为明直辖地区的行政区划。

明代在改元代行省为布政使司的过程中,除去元代的岭北行省大部分不在明代统治的区域之内、辽阳行省又分属奴儿干都司及山东布政使司境内的辽东都司外,元代行省的辖区范围成了划分明代十五省的基础。例如:京师和山东、山西二布政使司分自元代的中书省统辖区域;南京的范围为元代的河南行省(今安徽北部和江苏北部)与江浙行省(今安徽南部、江苏南部及上海市)所辖区域;广东布政使司的辖区是由元代的江西行省(今广东大部)与湖广行省(今广西钦州、合浦地区及广东留州半岛和海南岛)的领地组成的;陕西布政使司占据的是元代陕西、甘肃(今甘肃嘉峪关以东部分)两个行省的地区;四川布政使司在设置时并入了部分元代云南行省(今四川大凉山以西及金沙江以西、以北地)的辖地;而湖广布政使司则并入了元代河南行省(今桐柏山以南、长江以北湖北大部)的领地,虽然两广部分已经分出,但仍然习惯上以湖广相称;浙江布政使司辖区大部是元代江浙行省的所统地区;贵州布政使司则是将云南、四川、湖广三布政使司的相邻区域各划出一部分而组建的(参见《明代两京十三布政使司示意图》)。



明代两京十三布政使司示意图①

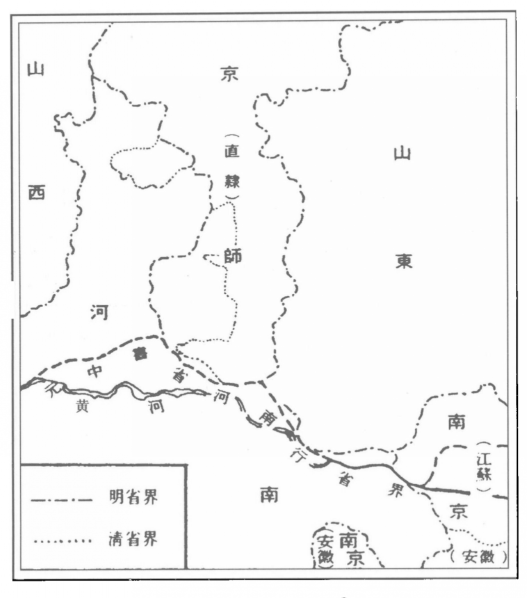
---

① 据谭其骧《中国历史地图集》改绘。

从上面的划分情况可以看出，明代虽然将元代以犬牙交错方式划分的行省界线大都废除，但同时又形成了新的犬牙相入形势。下面就让我们来具体分析一下其中的几个典型例子。

第一个例子是南京。由于明太祖朱元璋把都城定在长江南岸的金陵（今江苏南京），而他本人的老家又在淮河以南的凤阳（今安徽凤阳），因此，他就别出心裁，划出了一个以金陵和凤阳为中心，包括淮北、淮南及江南三个不同地域的大南京。长江与淮河在历史上是重要的行政区划分界线，在元代之前，几乎没有出现地跨长江或者是淮河的行政区划，而元代的江淮行省地跨长江南北、河南江北行省据有淮河两岸，在当时已属很极端的犬牙交错分界方法了，然而，比起朱元璋这次所做的把长江、淮河两大区域全都越过，也只能是小巫见大巫了。因为南京的辖区过大，致使其南面的邻省浙江的领地面积极为狭小，省会杭州就紧挨着省界。可能是后来朱元璋也意识到了这个问题，于是他就采取了补救措施，把南京辖区之内位于太湖以南的湖州、嘉兴二府划给了浙江，使浙江的辖区不致于太过局促。这样一来，虽然浙江的问题解决了，但是使朱元璋没有想到的是，这种做法又违背了政区划界中的山川形便原则，让太湖流域这个在历史上从来都是处于一个单一政区之中的地理单元，分属于两个不同的行政区划，形成了太湖流域的分割局面，清人顾炎武在论及这个现象时，形象地将之比喻为把人拦腰斩断。到了清代，虽然人们已认识到南京辖区过大，但是基于财赋均衡等方面的考虑，没有采取自南而北按照河流流域的划分，最终还是将南京从北向南分成了东西两部分，从而形成了我们今天的江苏与安徽二省的界线。

再一个例子是河南省。明代河南省的北界，不像其名称所示的一样位于黄河南岸，反而却向北越过黄河，与京师（北直隶）的南界形成了典型的犬牙交错形状（参见《明河南京师边界示意图》），



明河南京师边界示意图①

① 周振鹤:《中华文化通志 · 地方行政制度志》,上海人民出版社,1998 年,第 246 页。

出现了河南省领有河北地的奇怪现象，这是当时明王朝建立时所采取的由南向北的军事行动所遗留的后果。这条界线一直延续到新中国建立。后来虽然将这条界线由曲线调整成了直线，但河南省辖有黄河以北地区的情况，仍然没有根本改变。

还有一个例子是贵州省。明代贵州省的边界非常特殊，北面的四川省如同一柄锋利的尖刀，向南一直插入贵州省的腹地，把遵义、瓮安、余庆等地据为己有，这就使得贵州省的北界向内凹进了一大块。之所以会出现这种情况，主要是因为贵州在当时是一个新设立的省区，中央政府为了加强控制而采取了这样的划界方法。

最后一个例子是广东省。宋代广东的海岸线无法与广西相比，因为今天属于广东的高州、化州地区、雷州半岛及海南省，都是当时广西的辖区。元代设立湖广与江西两个行省时，就是承袭的这一分界线。不过，元代又曾把原来宋时的广西沿海地带，即当时的高、化、雷、钦、廉等州和海南岛单独划出，设立了海北海南道宣慰司，隶属于湖广行省之下。明朝建立后，虽然设置了广东与广西两省，但是并没有恢复宋代的原有分界，而是把元代海北海南道宣慰司所辖区域，划到了广东省的辖区范围之内，形成了广西省没有一点海岸线、而钦廉地区又几乎和广东省无法相连的奇怪划分。这一犬牙交错的分界线，一直延续到民国时期。新中国成立后，改变了这种现象，使钦廉地区回到了广西省的怀抱。

明代两京十三布政使司之下的地方行政机构与区划，大体继承了元代行省以下原有的路、府、州、县之制，但有所简化，取消了路的建制，只设府、州、县三级。

明代的府隶属于京师或布政使司，其下或者辖州，或者辖县，或者州县并辖，是地方上的二级行政机构和区划。府的长官，叫做知府，一名太府，又依照古官名被尊称为太守。明代初年，共设置

有一百五十九府。洪武六年(1373年)规定，纳粮二十万石以上为上府，二十万石以下、十万石以上为中府，十万石以下为下府。这些府又有繁冲简僻之分，繁冲就是繁剧冲要，简僻就是政简地偏。另外，在边远地区以府兼辖军户的，称为军民府，其地位比府要高，其中部分为土府。

明代的州分为两种：一是直隶于京师或者是布政使司的，称为直隶州，地位与府大体相同，其下或者辖县，或者不辖县；一种是隶属于府的，称为属州，地位与县大体相同。但多数属州也领有县，实际上这种属州的地位介于府与县之间。明两京十三布政使司一共辖有二十多个直隶州(不包括土职)，辖境一般比府要小。属州每府数量不一，大致是一到六个，有不少的府不辖属州。另外，还有个别的州隶属于都指挥使司，像辽东都司原来主要安置内属女真人的安乐(今辽宁开原)、自在(今辽宁辽阳)两州就是这样。明代中期，共有二百三十四个直隶州与属州。明代州的长官称为知州，又常常依古官名尊称为刺史、州牧或者是州令。

明代的县，隶属于府、领县的直隶州或属州，长官称为知县。县也同府一样，按纳粮的多少为标准分为三等：纳粮十万石以上为上县，六万石以下、三万石以上为中县，三万石以下为下县。据史书记载，明代中期，共设有一千一百七十二个县。知县与知府、知州合称为牧民官、亲民官或者是临民官。

此外，府、州、县除了隶属于布政使司外，还受布政使司、按察使司的派遣机构分守道、分巡道、整饬兵备道的节制。

4. 巡抚、总督的设置及其辖区

前文已经提到，明代为了防止地方专权，废除了元代的行省制度，模仿宋代监司分路而治的方法，在地方各省建立了都指挥使司、布政使司和按察使司等三司分立的制度。三司分立的格局，虽然可以使它们彼此相互牵制，但这一制度存在的负面影响

也随之暴露出来，那就是地方由于权力分散，对外防御与对内镇压反抗的能力大大削弱，尤其不能应对处理地方突发或重大的事件。为了弥补这些不足，更好地协调处理地方上的事务，于是在明代宣德年间以后，中央经常向各地派出总督、巡抚两类新型官员，负责处理所督与所抚地区内的行政、军事及监察等方面的事情，成为最高一级的封疆大吏，并由临时性的派遣变成长期的设置，管辖范围也变得相对固定，逐渐在都、布、按三司之外，形成了一套总督、巡抚的体制，作为新的地方行政组织。也就是说，总督、巡抚的辖区成为了两京十三布政使司之外的准行政区划了。

洪武二十四年(1391 年)，明太祖朱元璋责令皇太子巡抚陕西，目的是让他在开阔眼界的同时，为明朝定都选址进行实地勘察，并顺便调查在那里的秦王就蕃后的所作所为。巡抚一职，由此开始出现。永乐二年(1404 年)，明成祖委派负责监察的给事中雷填"巡抚广西"。到了永乐十九年(1421 年)，明成祖又让当时担任尚书一职的蹇义等二十六人，分别巡行天下，安抚军民。不过，这时的巡抚只是中央官员的一种临时性的工作，没有固定的官职，不仅事毕即罢，而且也没有对巡抚一职的具体权力作出明文规定。

到了洪熙宣德年间，情况有所改变。洪熙元年(1425年)，明仁宗设立南畿浙西巡抚，目的是为了惩办那里的"豪右之民"横行乡里的恶行。宣德五年(1430年)，为了各地税粮的征收，明宣宗又分别派遣巡抚到两京与各地去督办。这一时期，巡抚的设置较前有所稳定，职权逐渐变得明确起来，而且还有了固定的治所。

景泰四年(1453 年)，明王朝在耿九畴赴任陕西镇守(职能与巡抚大体相同，后罢镇守，只称巡抚)时，对巡抚的归属作了明确规定，为便于巡抚在行使监察权力的同时统管地方上的按察使及都察院派出的巡按察使，让巡抚一律从属于都察院系统，并称为"巡抚都御史"。到成化二十二年(1486 年)，又基本上取消

了巡抚回京议事的规定,并在这之前允许巡抚可以带家属赴任,这些都表明巡抚已向地方官转化了。天顺年间(1457—1464年)之后,地方上的都、布、按三司等官员,已不能再专权,而必须听从巡抚的命令了。嘉靖、万历年间(1522—1619 年)以后,巡抚已经由以前的间断性派遣,变为连续性的派出,离任与到任的交接手续也制度化了。不仅如此,巡抚还大多加带提督军务的官衔,进一步明确所掌握的军权。巡抚的官名,大部分也由"巡抚××地方"而变成为"××地方巡抚"。实际上,巡抚已由中央官员变成了地方官员。

与巡抚相比,明代总督的设立并不普遍,而且总督偏重于统领地方上的军权,在因事特派方面的职能比巡抚更为明显。正统六年(1441 年),为征伐云南麓川地区的少数民族起义,明朝设置了云南总督一职,这是设置总督的开始。此后,总督也经历了由初期没有明确驻地、辖区不明,到后来治所固定、辖区明确的转变。这样,总督也就从一位中央的监察大员,渐渐演变为封疆大吏了。到成化十年(1474 年),明朝逐步确立了总督节制巡抚的体制。此外,也有少数总督不仅能节制巡抚,而且还有自己的直属地区。在这种情况下,总督行使职权时,一方面要通过节制巡抚来执行,另一方面,则要通过所统辖的各道来实现。嘉靖二十七年(1548 年)所设立的云贵川湖广总督就是这样的一个实例。这一总督,既节制云、贵、川、湖广等四个巡抚,同时,又直接统辖以四川、湖广、贵州三个布政使司相交接的地区所组成的几个道。

概括说来,巡抚的主要职权是行政赋税、考劾属吏、提督军务,而总督的主要职权则是节制巡抚、调度军队。巡抚以民事为主、兼理军务,而总督以军事为主、兼管民事。

由于总督、巡抚逐渐成为了地方上实际的最高军政官员,所以到了明代后期,最高一级地方行政区划事实上已从两京十三布政使司变成了几十个总督、巡抚辖区,虽然总督、巡抚辖区到

了清代初期，才正式成为一级地方政区。

巡抚辖区的划定，情况较为复杂，与都、布、按三司所辖地区大体存在着以下三种情况：一是与布政使司（或都指挥使司）辖区大体相同的，二是小于布政使司（或都指挥使司）辖区的，三是地跨布政使司（或都指挥使司）辖区的。万历十年（1582 年）时，曾设立了四个总督与二十四个巡抚。在其中的二十四个巡抚辖区中，属于第一种情况的有辽东、山东、河南、甘肃、浙江、福建、广西等巡抚；属于第二种情况的有顺天、保定、凤阳、应天、宣府、大同、山西、延绥、宁夏等巡抚；其余的八个巡抚属于第三种情况，其中以南赣巡抚最为特别，其辖区地跨江西、福建、广东与湖广四个布政使司。另外需要提及的是，在各巡抚的辖区中，还存在着重叠现象，例如南赣巡抚与福建巡抚就同时辖有福建汀州。

5. 都司卫所

(1) 实土与非实土都司卫所

明代中央政府的直辖版图实际上是由两种类型的地域组成的，一是布政使司府州县系统，一个则是都司卫所系统。

都司卫所，是明代的地方军事机构。在宣德年间，都司卫所的设置成为定制。全国一共有十六都司、五行都司和二留守司。明代的十三布政使司都各有一个都司，长官称为都指挥使，与布政使司同治一地，掌管一省的军政，统辖所属卫所。这十三个都司是：① 山东都司，治济南府；② 浙江都司，治杭州府；③ 江西都司，治南昌府；④ 福建都司，治福州府；⑤ 湖广都司，治武昌府；⑥ 山西都司，治太原府；⑦ 河南都司，治开封府；⑧ 广东都司，治广州府；⑨ 广西都司，治桂林府；⑩ 陕西都司，治西安府；⑪ 四川都司，治成都府；⑫ 贵州都司，治贵阳府；⑬ 云南都司，治云南府。

至于其他三个都司及其所统辖的卫所，全都设置在边地，这

三个都司的名称是：① 辽东都司，治所在辽中卫（今辽宁辽阳），统辖相当于今天辽宁省的大部分地区；② 大宁都司，先治大宁卫（今辽宁宁城西），辖区相当于今天河北长城以北及辽宁西拉木伦河以南地区，永乐元年（1403 年），治所内迁到保定府（今河北保定）；③ 万全都司，治所在宣府左卫（今河北宣化），辖境与今天河北省内外长城间的赤城、怀来以西与宣化、阳原以北地区大致相当。

行都司设在"边境海疆"之地，治所不设在省会城内，用来辅助本省都司，管理一部分卫所。明代先后设置了以下的行都司：陕西行都司，治所设在甘州卫（今甘肃张掖）；山西行都司，治所设在大同府（今山西大同）；福建行都司，治所设在建宁府（今福建建瓯）；四川行都司，治所设在建昌卫（今四川西昌）；湖广行都司，治所设在郧阳府（今湖北郧县）。

留守司主要是为了守护皇陵而设立，长官称为留守。洪武十四年（1381 年）在安徽凤阳府朱元璋的老家设置的中都留守司，就是专门守护皇陵的；而嘉靖十八年（1539 年）在湖广承天府（今湖北钟祥）设立的兴都留守司，就是为了专门守卫显陵（嘉靖皇帝父亲的陵墓）的。

都司、行都司原来都是隶属于大都督府的，朱元璋为防止中央军权过于集中，在洪武十三年（1380 年）下令，分大都督府为五军都督府，于是都司与行都司又改属五军都督府。嘉靖以后，浙江、山东、辽东都司属左军都督府；陕西、四川、广西、云南、贵州都司及陕西、四川行都司属右军都督府；中都留守司、河南都司属中军都督府；兴都留守司、湖广、福建、江西、广东都司及湖广、福建行都司属前军都督府；大宁、万全、山西都司及山西行都司属后军都督府。

在都司与行都司之下，设有卫所。卫所军是明朝的常备军，按卫、所两级进行编制。卫是卫指挥使司的简称；所又分千户所及百户所。明太祖朱元璋在统一全国的过程中，下令废掉元代的

枢密、平章、元帅、总管、万户等官号，而把他们所率领的部下，每五千人为指挥，千人为千户，百人为百户，五十人为总旗，十人为小旗。

洪武元年(1368年)，刘基奏立军卫法，分屯设兵，控扼要害，于是在京师和全国各地便星罗棋布地设立了许多卫所。一般来说，军事重要的一府之地设所，数府地区设卫。到了洪武七年(1374年)更定制度，每卫设前、后、中、左、右五个千户所，如不止五所，则用前前、后后、左左、右右、中前、中后、中中、中左、中右等名。大约以五千六百人为一卫，一千一百二十人为一千户所，一百一十二人为一百户所。一卫统领十千户所，一千户所统领十百户所，每个百户所统领二总旗(每五十人为一总旗)，一总旗统领五小旗(每十人为一小旗)。卫的长官称指挥使，所的长官叫千户、百户。另有守御千户所，独处一地，以守御某地为名，除少数隶属于卫外，大部分都直属于都司。此外，还有以农牧为主的屯田、群牧等千户所。

卫所又有京卫和外卫的区别。京卫除上直卫亲军及部分非亲军卫外，隶属于五军都督府；外卫即驻在地方的卫所，两直隶的隶属于五军都督府，其他的则隶属于都司、行都司、留守司。另有护卫王府的王府护卫和掌管侍卫仪仗的仪卫司，等级与千户所相同。明朝的卫所置废无常，根据史书的记载，明朝初年有内外卫三百二十九个，守御千户所六十五个，到了明朝末年，变为四百九十三个卫，二千五百九十三个所，三百一十五个守御千户所。

卫所军兵由特定的军户充当，从来源上看，大体可以分为“从征”、“归附”、“谪发”、“垛集”等四类。“从征”就是原来参加农民起义军的诸将所部兵；“归附”就是元朝军队、元末各起义部队和割据势力部分向朱元璋投降的人；“谪发”就是由于犯罪而被罚充军的人；“垛集”就是征兵。其中的最后一类“垛集”，是明朝卫所军队的最大来源。这些军户都别立户籍，称为军籍。在

明朝，军籍和民籍是有严格的区分的。军籍属于都督府，而民籍属于户部。卫所军士不受普通行政官吏的管辖，在身份、法律和经济地位上都与一般的平民百姓不同。如果普通的民户中有一丁被招募成为了兵士，他的一家人便要永远从军，不能再脱离军籍，成为世袭，而且还要住在被指定的卫所内。在卫军士除本身为正军外，其子弟称为余丁或军余，将校的子弟则称为舍人。壮丁死亡或老病，便由次丁或余丁替代。如果卫所军士一家已全部死亡，那就必须到原籍勾取同族的人前来顶丁。

明代都司卫所的任务是对外防止侵略、巩固边防，对内镇压人民的反抗、维护中央集权的统治。国家有事，便由中央政府任命将领担任总兵官，率领卫所军士前去征战。等到战争结束后，总兵官返回朝中，军士们则回到自己原来的卫所驻地。

起初都司卫所设置时，是纯粹的军事机构，与地方行政没有任何关系。但后来随着边境府州县的废除，该地民政便归于都司卫所兼管。同时，在不设府州县的地区又设置了都司卫所，既管军事，又负责民政。这些卫所不仅是军事组织，同时也是地方上的一级行政区划，史书上把这部分地区的卫所，叫做实土卫所。其中的卫与府州相当，而所又与州县大致同级。至于内地的卫所，由于设置在府州县境内，军户及屯田错杂于民间，不能自成区域，只是纯粹的军事组织，因此被称为非实土卫所。

在明代的十六个都司、五个行都司当中，也有实土与非实土之分。辽东都司就全是实土，万全都司大部分为实土，大宁都司初治大宁路时全为实土，后来内迁侨治在北直隶保定府境内后，便不再有实土。内地的十三个都司及其所辖的卫所，由于设在各省的府州县境内，绝大多数无实土，仅陕西、四川、湖广、云南、贵州五个都司辖有少数的一些实土卫所。在五个行都司中，陕西、四川行都司全为实土，山西行都司初为实土，正统中内迁山西大同府境内后，变为非实土，湖广、福建二行都司无实土。另

外，明代所设的二留守司都无实土。明代后期的政区版图是由两京十三布政使司与辽东、万全两个实土都司所组成的。实土的行都司与非实土的都司都是不被作为政区单位来看待的。

到了清代初年，都司卫所有的被裁废，有的改置为府州县，于是便不存在了。

(2) 羁縻都司卫所

羁縻都司卫所是明代在少数民族聚居地区设置的都司卫所，由兵部直接统领。这些机构与正式的都司卫所比起来，中央政府对它们的控制较弱，各级长官都由当地的酋长、族首领担任，明代中央政府发给敕书、印信，让他们各统其众，按照当地的习俗进行治理。这种情况与唐代所设立的羁縻府州十分相似。从地理分布上看，这些羁縻都司卫所主要设置在东北、西北和四川西部、青海、西藏地区，与西南的土司、土府州县同为置于少数民族聚居地区的地方政权机构。

明朝时，东北黑龙江流域是女真人的居住地，明代中央政府陆续在那里设置了一批羁縻卫所，用以统治或控制当地的民族。永乐元年(1403 年)，明成祖派遣邢枢、张斌等人前往奴儿干招抚，同年在女真各部设置卫所，第二年设立了奴儿干等卫，任命当地的头目把剌答哈担任了奴尔干卫的指挥同知一职。这是明政府在黑龙江下游设立建置的开始。在此后的五年中，相继又建立了一百三十二个卫所。

到了永乐七年(1409 年)，为了加强对卫所的管理，明政府接受奴儿干卫官员忽剌冬奴的建议，改奴儿干卫为奴儿干都司，任命东宁卫指挥康旺为都指挥同知，千户王肇舟为都指挥佥事。永乐九年(1411 年)，太监亦失哈等率领一千多名官军，二十五艘巨船，护送康旺等官员到亨滚河口对岸的特林地方，正式设立奴儿干都司，治所就设在元辽阳行省征东元帅府故地特林(今俄罗斯境内的黑龙江与阿姆贡河会合处的蒂尔)，奴儿干都司的官员和

驻防军都住在这里。奴儿干都司是明代中央政府管辖黑龙江口、乌苏里江流域的最高一级地方行政机构。都司的主要官员初为流官，后为世袭，管辖区域十分广阔，西北起斡难河（今鄂嫩河），北到北山（今外兴安岭），西南接辽东都司界，东包有苦兀（今库页岛），东南达须鲸海（今日本海），南抵鸭绿江、阿也苦河（今图们江），大约包括了今天的黑龙江、乌苏里江、松花江流域，以及外兴安岭以北。永乐九年（1411 年），明朝又征服了苦兀，辖境扩大到库页岛（萨哈林岛）。据史书记载，奴尔干都司在全盛时期，曾经拥有三百八十四卫、二十四所、七地面、七站、一寨的规模，明代政府任命当地首领担任各羁縻卫所的都督、都指挥、指挥、千户、百户、镇抚等职，给予印信，让他们按照原有的习俗进行管理，定时朝贡。各卫所之间一般不互相辖属（参见《奴尔干都司示意图》）。

明代中央政府除了委派官员对奴儿干地区进行管理外，还不时派遣官员到这一地区进行巡察。从永乐七年到宣德七年（1409—1432 年）不到三十年的时间里，太监亦失哈等人先后多次巡视奴儿干都司及其附近地区。其中在永乐十年（1412 年），亦失哈与康旺等人巡视奴儿干各地以及苦夷（库页岛）诸部落。康旺在奴儿干都司治所特林附近建立了一座供奉观音的永宁寺，并在第二年镌刻了《敕修永宁寺记》碑石。碑文用汉语写成，碑阴则是对碑文的蒙古文与女真文的节译。到了宣德八年（1433 年），又竖立了一碑，正面额题《重建永宁寺记》，仅有汉语碑文。两块碑石上面的文字，都记载了明代中央政府设置、管理和经营奴儿干都司的情况。这不仅有力地证明了明王朝当时已对奴儿干地区进行了有效的管辖，而且也反映了这一地区各少数民族之间的相互交流与促进。

明政府为了使命往来、递送公文和输运贡品物资的方便，在元代原有驿站的基础上，恢复了奴儿干通往内地的驿传。主要干线在历史记载中被称为“海西东水陆城站”，从永乐七年（1409



奴尔干都司示意图①

①《中国古代史常识(明清部分)》,中国青年出版社,1980 年,第 55 页。

年)开始修建,到永乐十年(1412年)正式建成,北起奴尔干都司治所特林之西的满泾站,南抵海西的底失卜站(黑龙江双城县境内),共有四十五个城站,然后经辽东都司直达北京,全长达两千五百公里。

明代后期,奴儿干都司实际上已经不存在了,但所属的建州卫等羁縻卫所依然存在。17世纪初期以后,奴儿干各卫逐渐为努尔哈赤建立的后金所统一。

西北嘉峪关以西、哈密以东,明代时是畏兀儿等族所居住的地区。明代对西北地区的经营,是明代对北部边境防御体系的一部分。明代初年,每次派兵出征蒙古,其西路军的进军方向就是西北地区。明军攻占一地后,为加强对那里的管辖,往往设置羁縻卫所,招抚当地各族首领,命将屯兵据守。

明太祖洪武年间,曾先后设置了河州(今甘肃临夏)、西宁、岷州(今甘肃岷县)、洮州(今甘肃临潭)等卫。在其西境撒里畏兀儿安定王领地,设置了安定、阿端、曲先三卫(都在今青海西北部)。在嘉峪关以西设置了罕东(今青海青海湖东附近)、赤斤蒙古(今甘肃玉门市西北)等卫。到了永乐初年,沙州(今甘肃敦煌)蒙古部众降明,明成祖又下令设置沙州卫。之后又在明代通往西域的要道上设置了哈密卫。

哈密,即今天的新疆哈密,其地处西域要道,"东接甘肃,西距土鲁番,为西域诸国之喉咽"①。因此,明代对这个地方非常重视。洪武年间,朱元璋因哈密国王兀纳失里阻遏西域朝贡使者,曾发兵攻破其城。明军撤回之后,兀纳失里继续统治其地,并向明王朝进贡。明成祖朱棣即位后,即遣使到哈密进行招谕。永乐四年(1406年),设哈密卫,封授当地畏兀儿、哈剌灰等族首领为指挥、千户、百户等职,又派汉人官员前去协同处理当地事

① 王世贞:《弇州史料前集》卷一八《哈密志》。

务，目的是“欲其迎护朝使，统领诸番，为西陲屏蔽”①。

哈密卫建立后，明成祖便以此为据点，招致别失八里等部，加强经济与政治方面的联系与控制。由于当时哈密是西域诸国贡使通往明王朝京师的必经之地，因此哈密成为了明代的西陲重镇，也是统治和管理西域诸国的政治、军事与经济重心。

宣德十年(1435 年)，沙州卫被迫东移苦峪(今甘肃安西东南锁阳城)，正统十一年(1446 年)又内迁至甘州(今甘肃张掖)。之后阿端卫也被废掉了。成化年间，吐鲁番已日益强大，屡占哈密，后来蒙古亦不剌、阿尔秃厮部进入青海一带，安定、曲先、罕东等卫部众先后散亡。嘉靖初年，哈密卫最终被吐鲁番所吞并。至此，明代在西北地区设置的羁縻卫所全部丧失了。

明代对四川西部、青海、西藏一带的藏族地区所采取的统治措施，基本上沿用元代的旧制，但也作了一定的变动。在开国之初，朱元璋就采取因其俗尚，以宗教方式进行化导的统治政策，来“制御”西藏。洪武二年(1369 年)平定陕西后，即遣使进藏，广行诏谕各地首领。第二年，明朝大军攻下元朝吐蕃等处宣慰司的治所河州后，震惊了藏区原先元朝所委任的大小官吏。他们纷纷表示归附明朝政府。洪武六年(1373 年)，故元乌思藏摄帝师等藏族首领到南京拜见朱元璋，明朝即对他们授予官职，并在藏区设立朵甘卫、乌思藏卫和河州卫，后来朵甘卫和乌思藏卫又升为朵甘都指挥使司和乌思藏都指挥使司。朵甘都指挥使司的辖区与元代朵甘思宣慰司相同，乌思藏都指挥使司的辖区则与元代乌思藏宣慰司相同。在这两个都指挥使司之下，设置有指挥使司、宣慰司、招讨司、万户府、千户所等机构。对乌思藏西部的阿里地区，明朝还设置了“俄力思军民元帅府”加以管理。到了明代后期，又改朵甘与乌思藏两个都指挥使司为同名的宣慰司。

---

①《明史·西域传·哈密卫传》。

从表面上看，明代在藏区所设置的都司卫所采用的是军事管理方式，但实际上这不过只是一种名义而已，真正在藏区发挥管理效用的还是那些不同派别的喇嘛首领，因此，明代统治者还实行多封众建政策，不断给这些宗教首领加封"国师"、"西天佛子"等名号，让他们按照当地原有的习俗进行统治，化导民众，共同尊奉明王朝。正是由于这一缘故，在整个明朝时期，西藏地区一直非常安定。

6. 土司

明朝时期，云南、贵州、两广、湖广以及四川等地，自然条件差别甚大，民族众多，除居有汉族之外，还有苗、瑶、彝、傣等少数民族，他们的社会发展也极不平衡。我们在前文提到过，元代曾经在少数民族聚居区设立土司制度，进行管理。

明朝初年，太祖朱元璋用几十万大军平定西南各省后，为了加强控制这些地区，于是承袭了元代的统治制度，设置土司进行管理。朱元璋下令，凡是西南夷的世袭首领前来归附的，即用原官授之。为了便于控制，到了洪武末年，这些土司被分为了武职土司与文职土司两个系统，其中以武职土司为主，文职土司为辅。武职土司有宣慰使司、宣抚司、安抚司、招讨司、长官司及蛮夷长官司等，隶属于各省的都指挥使司，再上达到中央政府的兵部；文职土司有军民府、土州、土县，隶属于各省的布政使司，然后再上到中央政府的吏部。明朝中期以后，文职土司地位有所上升，有的也可以统辖武职土司，当时的永昌军民府就辖有四个安抚司与三个长官司。另外还需要说明的是，虽然明朝中央政府规定了文武土司的职官区分，但实际上，土官们并没有依照明朝政府的这一规定按文武分职行事。

土官多数为世袭，少数选用。世袭者是世居本土的酋长，被选用的多为外地流寓本土者。土官的袭替，依例需经批准，九品

以上虽在万里外，也应赴京受职。土司还有缴纳赋税、定期向明朝朝贡、修筑驿道、服从征调的义务。如果不遵从法度，朝廷则予以制裁。但对各自境内的治理，则皆因其俗。关于土官的考核，由土官本衙门将土官的事迹验实后，申报布政使司和按察使司进行。土官的升迁，主要是以政绩优劣区分尊卑等差。如果土官帮助朝廷征伐有功，便能擢升较高的职位，官署也可升格。另外，土官级别的高低，还和其所处的地理位置及与朝廷的依附程度有关。地处腹里的土司，接近内地，朝廷威力所及，所授官职就较低；地处徼外的土司，朝廷威力不及或较弱者，则往往授以高职。为有效地控制各级土官，明廷还在土司设置流官佐治。各宣慰、宣抚司中的经历，安抚、长官司及土州中的吏目、土县的典史等官员，大多由流官担任。少数土府州还同时设置了两知府、知州、知县，流官负责掌印，主府、州、县事；土官则专司土民及巡捕盗贼。

据《明史・地理志》记载，有土府十九、土州四十七、土县六，宣慰司十一、宣抚司十、安抚司二十二、招讨司一、长官司一百六十九、蛮夷长官司五。

明朝推行的土司制度，对稳定南疆和对少数民族地区的统治，起了一定的积极作用，但其中存在的弊病也日益显露出来。土司的世袭造成了割据势力的事实存在，而土司之间，为了争夺领地、承袭权力而相互仇杀、内讧的事情，也不时发生，有的甚至导致朝廷需要动用武力才得以平息解决。针对这种情况，明廷于是在一些矛盾比较突出的地区实行改土归流。改土归流的主要内容就是废除土司，代之以府州县及卫所，由中央政府派遣官员前去治理，或者是废除府州县中的土官，全部由流官统治，同时丈量土地，规定所交赋税的数量，设立驻兵进行防守等，从而使整个土官制度纳入地方行政系统之内。例如永乐十一年(1413 年)，思州(今贵州岑巩)宣慰使田琛和思南(今贵州思南)宣慰使田宗鼎两个人由于争地而相互攻杀，打起仗来。田琛自称“天主”，让黄

禧担任大将，率军攻进思南宣慰使的衙门所在地镇远，将田宗鼎的弟弟杀死，并把田宗鼎家的祖坟掘掉。明成祖得知消息后，便命令顾成率领五万大军前去镇压，结果把田琛及黄禧抓捕到京师（南京），田宗鼎自己也来到京师请罪。明成祖将他们三人一一问罪后斩首。之后明成祖裁撤这两个土司，把思州与思南之地分为八府四州，设立了贵州布政使司。又如宣德初年，贵州永从蛮夷长官李瑛死后，无人继嗣，于是明政府便在该地改设流官。嘉靖末年，广西龙州土知州与副使之间发生仇杀，明朝政府平息事件后，即把该地改土归流。万历年间，明朝平定播州土司杨应龙叛乱后，在该地设遵义、平越二府，分隶四川、贵州。但是需要说明的是，因为土官世代相袭，势力根深蒂固，明代在推行这一政策时，一些地方，由于土官的抵制而出现了不断反复的情况。比如四川马湖府在明孝宗弘治年间时，设有流官，到了嘉靖初年，已有两次改土归流的经历，虽然如此，但结果仍是“流官再设而土夷随叛，杀人夺地比昔更甚”，①明廷不得不在这一地区恢复土司制度。因此明代改土归流政策的实施，只是开了一个头，这一政策比较彻底和大规模的推行，则是要等到清代中期，部分土司甚至一直延续到了民国时期才完成改土归流。

7. 长城“九边”

“九边”是明朝北部边塞的九个军事重镇。明王朝建立后，逃亡北方边塞以外的北元仍不时骚扰，严重威胁着明朝的统治。明太祖朱元璋为巩固北部边防，屡次派将北征，同时还分封他的儿子朱棣、朱权等人为王，率重兵驻守北部边塞。明成祖朱棣在位时，也先后五次出兵漠北，又于沿边设镇，派兵驻守。

明朝最初在北边边疆上设有四个镇：辽东（初治位于今辽宁

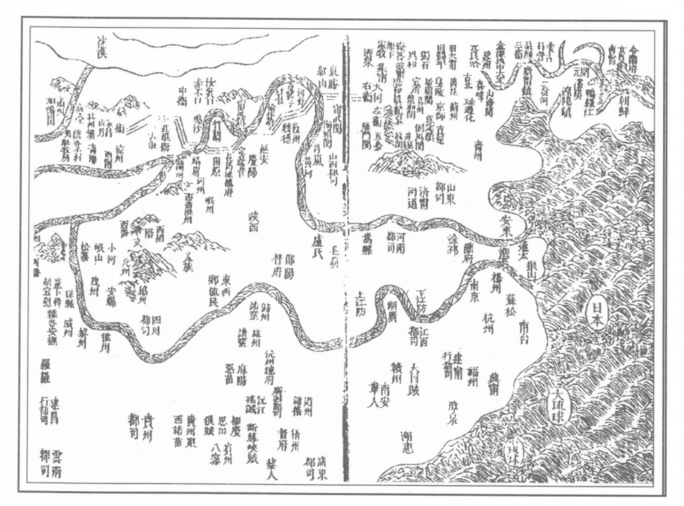
① 顾炎武：《天下郡国利病书》卷六九《四川》。

北镇的广宁，后移治辽阳）、宣府（治宣府卫，今河北宣化）、大同（治山西大同）、延绥（初治位于今陕西绥德的绥德州，后移治位于今陕西榆林的榆林卫）。之后增设宁夏（治宁夏卫，今宁夏银川）、甘肃（治甘州卫，今甘肃张掖）、蓟州（治三屯营，今河北迁西西北）三镇，又设山西（又称太原镇，初治山西偏关，又移治宁武）、固原（治固原州，今宁夏固原）两镇，这样前后加起来，一共是九个镇，称为"九边"。从地理位置上来看，九边分布在东起鸭绿江、西到嘉峪关的长城沿线上。另外，在九边之中又有所谓的"三边"，即指延绥、甘肃、宁夏三镇，明朝还设置了"三边总制"，其衙门驻地则设在了固原。

明朝的九边各设有一名镇守总兵官，简称总兵，其下属有副总兵官、参将、游击将军、守备、千总、把总等。其总镇一方者为镇守，独镇一路者为分守，分守一城一堡者为守备，与主将同守一城者为协守。此外，又有提督、提调、巡视、备御等官。各镇所统辖的卫所都驻有重兵。据史书记载，万历中期仅各边主兵就有六十万左右，除此之外，还有为数甚多的客兵。如蓟州镇，隆庆时期主兵原额为三万人，到了万历初年，连客兵在内一共有十六万五千多人。

各边为进行备战与供应士兵给养所需的军饷，起初多仰给于屯田，正统年间之后，逐渐由京师太仓供应。各边军饷供给的额数，弘治（1488—1505 年）、正德（1506—1521 年）年间时，每年大约四十三万两；嘉靖（1522—1566 年）年间的最高额，每年为二百七十多万两；万历（1573—1620 年）时期，每年则达三百八十多万两，与明朝每年田赋收入的总数大体相当，成为明朝财政日益拮据的重要原因。

九边的设置，使明朝北部边塞形成一条东起鸭绿江，西抵嘉峪关，广袤万里、烽堠相望、卫所互联的北方防线，对加强北部边防起了一定的作用，但也耗费了大量的人力物力。明朝为此加饷加税，使人民负担沉重；而各级军官的残酷盘剥，又使饷银短缺，军士往往因无法生活而发动兵变。


沙漠
陕西
日本
大琉球
小琉球
朝鮮
南京
揚州
杭州
蘇松
福州
山東都司
河南都司
四川都司
江西都司
貴州都司
雲南都司
廣東都司
黎人
延安
慶陽
固原
京師
薊州
真定

明代九边图

“桑叶”帝国:清代的疆域与政区

1. 统一疆域的形成

明万历十一年(1583 年),东北建州女真部落的首领、明建州左卫(今辽宁浑河支流苏子河流域)都指挥使爱新觉罗·努尔哈赤起兵,开始兼并邻部。在征服了建州女真其他各部、海西女真、收复了东部蒙古以后,万历四十四年(1616 年),努尔哈赤在赫图阿拉(今辽宁新宾东)即汗位,建国号金,改年号为天命,史称后金。

后金天命二年(1617 年),努尔哈赤兴兵反明。仅过了两年,便攻取了明朝的辽东地区。于是在天命十年(1625 年),努尔哈赤迁都沈阳,称盛京。次年,努尔哈赤的儿子皇太极嗣立。天聪九年(1635 年),改女真族名为满洲(今多称为满族)。崇德元年(1636 年),皇太极即皇帝位,改国号为清,皇太极就是清太宗。到了崇德八年(1643 年),清朝的领域已经扩展到明长城以北,包括今天的内蒙古、东北和境外外兴安岭以北西起贝加尔湖、东到萨哈林岛(库页岛)间的地区。皇太极死后,其子顺治帝年幼即位,由叔父多尔衮摄政,继续进行侵明的战争。

清顺治元年(1644 年,明崇祯十七年)三月,李自成率领起义军攻陷北京,明思宗崇祯帝自缢殉国,明朝便灭亡了。驻守在山海关的宁远总兵吴三桂得知这一消息后,招引清军进入山海关,将李自成的军队击败。五月,清军便占领北京。九月,多尔

衮迎顺治帝到达北京，十月即皇帝位，是为清世祖，以北京作为了清朝的首都。从此，开始了满族在中国长达二百六十多年的统治。

随后，清军分路进攻明朝残余势力和李自成、张献忠的军队，到顺治十六年(1659 年)，清军占领云南，南明桂王(永历帝)逃往缅甸。至此，除福建厦门、金门等地还在忠于明朝的郑成功手中外，清朝已经拥有明朝的全部疆域了。

2. 内地十八省及其属下各级政区

历史上改朝换代，几乎都要对前代的行政区划有所改动，但清应当算是一个特例。因为清秉承明制，几乎没有什么变革。

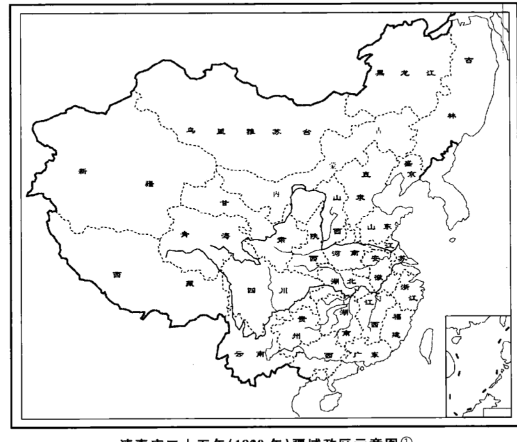
清朝建立后，在关内地区设置行省，改承宣布政使司为省，作为地方最高一级的行政区划。除了明朝原设的十三省之外，顺治元年(1644 年)，改明代北直隶为直隶省。二年，又改南直隶为江南省。到了康熙年间，由于觉得十五省的区划过大，不便于政令的颁布实施，清政府因此决定将一些省的范围再划小一些，于是分江南省为江苏、安徽两省，分湖广省为湖北、湖南两省，分陕西省为陕西、甘肃两省，这样全国一共设有十八省，也称“内地十八省”(参见《清嘉庆二十五年[1820 年]疆域政区示意图》)。

内地十八省的格局，自康熙朝历经雍正、乾隆、嘉庆、道光、咸丰、同治六朝两百多年没有改变。这十八省分别是：

(1) 直隶省　初治真定府，康熙八年(1669 年)移治到保定府(今河北保定)，北境较明北直隶有所扩展。

(2) 江苏省　清初称江南省，治江宁府(今江苏南京)。康熙六年(1667 年)分江南省东半江苏省，治苏州府(今江苏苏州)。

(3) 安徽省　康熙六年分江南省的西半而置。初寄治江宁府，乾隆二十五年(1760 年)治安庆府(今安徽安庆)。



清嘉庆二十五年(1820年)疆域政区示意图①

---

① 据谭其骧主编《中国历史地图集》改绘。

(4) 山西省　治太原府(今山西太原)，北境比明山西布政使司有所扩展。

(5) 山东省　治济南府(今山东济南)，不再辖有明时山东布政司所包括的辽东都司地区。

(6) 河南省　治开封府(今河南开封)。

(7) 陕西省　康熙二年(1663 年)，将陕西省一分为二，东部仍称陕西省，治西安府(今陕西西安)。

(8) 甘肃省　康熙二年(1663 年)，分陕西省西部为巩昌省，五年又改称甘肃省。初治临洮府，乾隆三年(1738 年)移治兰州府(今甘肃兰州)。

(9) 浙江省　治杭州府(今浙江杭州)。

(10) 福建省　治福州府(今福建福州)。康熙二十三年(1684 年)，增领台湾澎湖诸岛。光绪十一年(1885 年)，又分福建台湾府设立台湾省。

(11) 江西省　治南昌府(今江西南昌)。

(12) 湖北省　康熙三年(1664 年)，分湖广省北部而置湖北省，治武昌府(今湖北武汉)。

(13) 湖南省　康熙三年(1664 年)，分湖广省南部设立湖南省，治长沙府(今湖南长沙)。

(14) 广东省　治广州府(今广东广州)。

(15) 广西省　治桂林府(今广西桂林)。

(16) 四川省　治成都府(今四川成都)。与明四川布政使司相比较，西境扩展，南境缩减。

(17) 云南省　治云南府(今云南昆明)。与明云南布政司相比，东北境有所扩展。光绪年间，云南西部的茶山、麻栗坝等地，铁壁、虎踞、天马、汉龙等关划归英属缅甸，云南南部的乌得、孟乌二土司划给法属交趾支那(今越南)。

(18) 贵州省　治在贵阳府(今贵州贵阳)。与明贵州布政

使司相比，西北境有所扩展。

清朝内地十八省的各自辖区范围，与现在我们名称相对应的各省的幅员相比，差别不是很大，除了分置台湾、宁夏与海南三省及京、津、沪、渝四个直辖市之外，没有什么根本性的变化。

清朝不仅在省的划分上大体承袭明朝的旧区划，而且在官员的设置方面，也继承了明朝的制度。清朝采用明代的总督巡抚制度，以总督、巡抚作为地方上的最高一级行政长官，而且把总督、巡抚的辖区调整到与明朝的省界相一致。但是，由于按照明制，省的长官应当称为布政使，而不是总督、巡抚，因此清朝的省实际上并不是正式的地方最高一级行政区划的称呼，而只能说是一种俗称。

一般来说，清朝的每个总督统辖两三个省，主管军事，兼管民政和监察地方官员。到了乾隆年间，将总督设置的数目确定下来，一共设立了八个总督，分别是直隶、两江、闽浙、陕甘、湖广、两广、四川、云贵总督。不过这八个总督的辖区并没有完全覆盖清朝的内地十八个省，山东、山西、河南三省就不设总督，而只设巡抚。巡抚通常只管辖一省，负责一省的民政事务。不过，也有例外，直隶、四川及甘肃三省就没有巡抚。因此，清朝的巡抚一共只有十五个：山东、山西、河南、陕西、江苏、安徽、浙江、福建、江西、湖北、湖南、广东、广西、云南及贵州巡抚。

由于总督、巡抚统管一方，权力很大，因此，清朝前期和中期，多让满人与汉军旗人担任总督、巡抚的职务。康熙时期，汉人担任总督、巡抚的“十无二三”；乾隆时期，巡抚一职，虽然满人与汉人各占了一半，但总督大多仍是由满人出任；到了咸丰年间以后，由于镇压太平天国起义军的需要，这种情况有所改变，汉人充任总督、巡抚的逐渐增多起来。

总督、巡抚在各省的辅助官员是布政使（又称藩司）和按察使（又称臬司），原来明朝在地方上所设的都指挥使一职，由于卫

所制度的废除而被裁掉了。布政使分管一省的民政财政,按察使则掌管一省的司法刑狱。清朝中期以后,布政使和按察使实际上已沦为总督与巡抚的属吏。另外还需要说明的是,照理由于布政使司是省级政府,一省只应该有一个,但是江苏省却出现了设有两个布政使司的现象。江苏省本来已有江苏布政使司,驻在苏州府。但在乾隆二十五年(1760 年),又增设了江宁布政使司,驻在江宁府,与江苏布政使司划区分治。这样,就使苏州府与江宁府并为江苏省的省会。

布政使司与按察使司的辅佐官员称道员,其中由布政使司的参政、参议派出的道员,驻守在一定的地方,有固定的辖区,称为分守道,主管钱谷政务;由按察司的副使、佥事派出道员,分巡某一区域,称为分巡道,主管刑狱案件。乾隆年间以后,虽然道员由原来的临时派遣变为了地方实官,但是实际上道并没有成为一级行政区划,而只能称为一级准政区。在分守道与分巡道之外,清朝在各省还设置有不少没有区划的专职道员,如督粮道、盐法道、河道、驿传道、海关道等。

清朝省以下的地方行政区划分为府(直隶州、直隶厅)、县(散州、散厅)三级,又恢复了单式的三级制。

府是省以下的一级行政区划,其下辖县(州、厅)。府的行政长官称为知府,首都所在的顺天府与陪都所在的奉天府,由于地位重要,其长官叫做府尹,用来与一般的知府相区别。知府总领一府的事务,凡是一府的政务,必须经由知府上达给上一级的长官总督或者巡抚,获准许可后,才可以执行。知府的佐贰有同知、通判、推官等。雍正中期,全国共设有一百六十七府,到了乾隆年间,增加到一百八十四府。光绪二十五年(1899 年),又增为一百八十七府。到清朝末年,全国共有府两百多个。

清朝初年,知府佐贰官员中的推官被裁撤掉以后,另外的两个佐贰同知、通判便多被派到府内各地分防,时间一长,其驻各

地的办事机构便演变为一种新的行政单位——厅。在边境少数民族聚居地区中不适宜设置州县的地方，也设厅，同知或者是通判便成为了厅的行政长官，负责管理厅内的事务。清朝的厅分为直隶厅和散厅，直隶厅隶属于布政使司，地位与府或直隶州相当，但是很少辖县；散厅一般隶属于府，与县同级。光绪末年，全国有直隶厅、散厅一百多个。

州也有直隶州与散州之分。直隶州直属于布政使司，与府相当，其下辖县，只是规模略小而已；散州隶属于府，与县相当，其下不再领县。直隶州与散州的行政长官都称为知州，掌管一州的事务，佐贰有州同、州判等官，分别负责粮务、水利、防海、管河等方面的事情。到了光绪末年，全国共设有两百多个直隶州与散州。

县是地方最低的一级行政机构。县的行政长官称为知县，是亲民之官，直接统治本县的人民。有关赋役、诉讼、文教等方面的事情，都由知县管理。佐贰有县丞、典史各一人，还设有主簿一职。清朝末年，全国一共设有一千三百五十八个县。

3. 改土归流

清朝初年，清军在平定西南地区的过程中，由于盘踞在各地的土司并没有对他们构成威胁，于是清政府经过仔细考虑后，决定维持明朝的状况，让这些土司暂时存在下去。不仅如此，对新归附的民族首领，也让他们担任新的土官，因而增设了不少土司。但是对这些土司所潜在的割据性，清政府并没有掉以轻心。特别是到了全国统一之后，土司统治地区所暴露出来的问题日益严重，有些大的土司辖地几百里，拥兵数千过万，骄横不法。如何使土司尽快走到改土归流的轨道上来，以符合统一国家的要求，便成了清政府需要解决的一个问题。到了康雍乾时期，清朝国力强盛，加上雍正皇帝又是一位锐意进取的君主，因此大规

模改土归流的工作便率先从西南地区推行开来。

雍正四年(1726 年)，云贵总督鄂尔泰几次上疏雍正皇帝，力陈废除土司制度、实行改土归流的必要性，请求下令立即推行。他的建议同时还包括了一些如何在改土归流中具体运用的方法。雍正皇帝采纳了鄂尔泰的建议，让他负责办理改土归流的事宜。

于是在雍正四年(1726 年)五月，鄂尔泰率领军队首先平定了贵州长寨土司的叛乱，设立长寨厅(今贵州长顺)，拉开了雍正年间改土归流的序幕。不久，鄂尔泰又派哈元生领兵打垮了制造叛乱的四川乌蒙土知府禄万钟与镇雄土知府陇庆侯的势力，分别改设为乌蒙府(今云南昭通)与镇雄州，改属云南管辖，派流官上任进行治理。云南与贵州两省改土归流的巨大声势，很快波及了广西。为了使云贵广西的改土归流事务便于统一筹划，雍正皇帝又特意在雍正六年任命鄂尔泰为云南、贵州、广西三省总督。并在同年，命令贵州按察使张广泗在贵州东南部地区推行改土归流政策。张广泗于是带领军队深入到苗、侗等族居住的一些村寨，设置了厅，由同知来负责处理当地的民事。广西是壮族聚集区，在当时的一百多位土官中，泗城土知府岑映宸最为霸道，为所欲为，清政府于是用强制的手段让岑映宸交出了敕印，把他迁往浙江进行安置。思明州的土知府黄观珠，由于无力控制辖区内各寨的头人，便主动向清政府请求，将洞郎等五十寨改为流官管理。柳州、思恩、庆远等地的土官也迫于土民要求改土归流的压力，向清政府交出了武器。这样，广西境内的大部分土司也都完成了改土归流。在形势压力下，与云南、贵州、广西接壤的湖南、湖北、四川等省的土司，也纷纷请求交出世袭领地与土司印信，归政中央政府。这样，到雍正九年(1731 年)，西南地区的土官大部分被改置为中央政府的流官，改土归流的任务基本完成了。清朝政府在这些地区设置府县的同时，又增设了

军事机构，并且清查户口，丈量土地，征收赋税。

然而，在改土归流之后，仍然有一部分原来的上层土司不甘心自己职权的丧失，梦想有朝一日仍能恢复土司制度。于是当他们看到一些清军在新设府县的地区，军纪不严，对当地的百姓任意抢掠，而有的新赴任的流官在治理方面又缺乏经验，不擅管理，甚至有的官员利用职权进行贪赃勒索时，便以为复辟的时机已到，开始制造叛乱。于是在雍正十三年（1735 年）的春天，居住在贵州古州、台拱地区的苗民上层人士煽动当地的老百姓发动叛乱。雍正皇帝虽然派军队前去镇压，但却没有能够平息。一直到乾隆元年（1736 年）乾隆皇帝继位后，任命张广泗为七省经略，才最终将这场叛乱平定。清政府从中吸取了教训，为了巩固已经改土归流地区的统治，下令取消新区的赋税，并按照当地的习俗审理民事诉讼，取得了较好的效果。

雍正年间的改土归流虽然只是在西南少数民族的部分地区实行，但毕竟加强了中央政府对边疆的统治，减轻了当地少数民族人民的负担与灾难，顺应了时代发展的要求，在一定程度上起到了有利于边境少数民族地区社会经济发展的积极作用。

4. 盛京三将军（东三省）

清初的东北地区，指南到山海关外，北越过外兴安岭，东到海并包括库页岛在内的广大地区，是满洲兴起的故地。

顺治元年（1644 年），顺治皇帝决定把都城由盛京迁往北京。临行之前，他让正黄旗内大臣何洛会担任留守盛京总管，统领八旗兵镇守即将空旷的盛京等处。第二年，又确定了盛京的陪都地位。

顺治三年（1646 年），盛京内大臣改为昂邦章京（满语，总管的意思），由叶克书充任。顺治七年（1650 年）冬，俄国派遣哥萨克（流散的各族人）兵侵入黑龙江流域，攻占了黑龙江北达斡尔

人的城堡雅克萨，以此为据点扩大侵略。两年之后，俄国雅库次克官员公然向清朝提出侵占黑龙江土地的无理要求。这时，清军主力集中在江南作战，于是连年分兵北上进行抗击，并且在多处地方不断击败哥萨克侵略军。顺治十年(1653 年)，又任命沙尔虎达为昂邦章京，镇守宁古塔地方，用来加强对黑龙江和乌苏里江流域的统治。宁古塔(今宁安)位于牡丹江上游，是一个军事重镇，清政府之前曾在此地设立驻防章京。这样，在东北地区就有了两个昂邦章京驻防。顺治十一年(1654 年)，清军收复了雅克萨城。到了顺治十七年(1660 年)，清军基本肃清了入侵的俄国哥萨克军。

康熙元年(1662 年)，改镇守盛京昂邦章京为镇守辽东等处将军，改镇守宁古塔昂邦章京为镇守宁古塔等处地方将军。又将黑龙江中上游以北的索伦、达斡尔人南迁到嫩江之滨，将黑龙江、乌苏里江和松花江下游的一些居民，迁移到牡丹江和松花江上游，以求安全。俄国侵略军向贝加尔湖以东出兵，侵占了蒙古茂明安部的牧地尼布楚，并在康熙四年(1665 年)又一次侵占了雅克萨城，继续侵犯黑龙江流域。同年，清政府又改辽东将军为镇守奉天等处将军，副都统达都为首位奉天将军。

康熙帝亲政后，即面临着抗击俄国侵略，收复雅克萨城的任务。康熙十年(1671 年)，他在东巡盛京祭祖后，召见宁古塔将军巴海，让他对俄国要特别加以防范。随后，康熙皇帝下令将边地居住的各族人民进行军事编组，用来加强边防。康熙十五年(1676 年)，宁古塔将军移驻吉林乌拉，而在宁古塔设副都统。

康熙二十年(1681 年)，清政府平定"三藩"的战争基本结束，使康熙皇帝有精力将巩固统治的重点移向北方。第二年，康熙皇帝亲自来到吉林的松花江，考察形势。又派人前去侦察被俄国侵占的雅克萨城防地形和水陆交通，做收复这一地区的准备工作。康熙二十二年(1683 年)，康熙皇帝分原宁古塔将军西

北辖地，增设镇守黑龙江等处将军，由原宁古塔副都统萨布素担任首位将军，率兵在爱珲驻防，统辖松花江左岸以北直到外兴安岭的广大地区，松花江右岸地区仍归宁古塔将军管辖。这样，东北地区便由黑龙江、宁古塔、奉天三名将军分兵驻防，掌管各自辖区内的军民事务。另外，为了保证军需供应的畅通，清政府又在瑷珲与吉林之间一千三百四十里的道路上，设立了十九个驿站。还派官员到吉林督造战舰，修治盛京与辽河、松花江、黑龙江的水上运输，以便向瑷珲运送粮草军械。

康熙二十四年(1685 年)的春天，康熙帝见边防已逐渐稳固，决计出兵反击俄国侵略者，收复雅克萨城。于是他任命彭春为统帅，分水陆两路进攻雅克萨。清军用战舰封锁住江面，然后使用大炮攻城。城中俄军不敌，首领托尔布津出城乞降，发誓不再来雅克萨侵扰。康熙帝下令释放俄军俘虏六百多人回国。随后，清军焚毁雅克萨城堡，撤回瑷珲整休。俄军撤离后，盘踞在尼布楚的俄国统领伊万，又派遣托尔布津率兵返回雅克萨，筑城设防。

康熙二十五年(1686 年)初，清军在萨布素、郎谈的率领下，再次围攻雅克萨，守城俄军无法抵挡。在这种形势下，俄国沙皇只好派使臣到北京，要求解雅克萨之围，进行边界谈判。于是，清军主动撤离雅克萨，中俄双方开始谈判前的准备。

康熙二十八年七月八日(1689 年 8 月 22 日)，中俄两国在尼布楚正式开始谈判。两国使团经过十六天的谈判交涉，在清政府作出重大让步的情况下，正式签署了《中俄尼布楚条约》，确定了中俄两国东段边界的走向：以额尔古纳河、石勒喀河、格尔必齐河及外兴安岭为界，黑龙江江以北，外兴安岭以南和乌苏里江以东，包括库页岛在内的广大地区，都归清朝所有。乌苏河以南、外兴安岭以北为待议地区(因为当时清朝还没有平定外蒙古，所以中段的界线无法划定)。俄国由此合法占有了贝加尔湖以东至尼布楚一带的原中国领土。

康熙二十九年(1690年),黑龙江将军驻地从瑷珲移到墨尔根(今嫩江),康熙三十八年(1699年)又移至卜奎(今齐齐哈尔)。

康熙五十一年(1712年),清政府又与朝鲜划定了边界,规定盛京与朝鲜之间,以鸭绿江、图门江为界,并在长白山天池南分水岭上树立石碑,作为标记。

雍正五年(1727年),清朝与俄国签订《中俄布连斯奇界约》和《恰克图条约》,划定了外蒙古与俄国西伯利亚之间的边界:东起额尔古纳河及其支流开拉哩河(今海拉尔河)相交处的阿巴该图,经恰克图(今俄罗斯境内的恰克图及蒙古境内的阿尔丹布拉克),西至唐努乌梁海沙宾达巴哈(一作沙必乃达巴汉,今俄罗斯西萨彦岭)。

乾隆二十二年(1757年),镇守宁古塔等处将军改称镇守吉林乌拉等处地方将军,简称吉林将军。

道光年间,俄国单方面破坏了《中俄尼布楚条约》,悍然出兵,将两国边界最东段乌第河以南一块待议地区占为己有。到了咸丰八年(1858年)第二次鸦片战争期间,俄国又趁机胁迫当时的黑龙江将军奕山签订《中俄瑷珲条约》,强行把黑龙江松花江左岸的大片中国领土割去,仅规定瑷珲(今黑龙江黑河市)对岸精奇里江以南的"江东六十四屯"仍由原住中国人永远居住,归清政府管理,乌苏里江以东至海,则划为中俄共管的地区。对这一不平等的条约,清政府当时虽然拒绝批准,但是在两年后的《中俄北京条约》中,却不得不被迫承认。《中俄北京条约》还进一步将乌苏里及松阿察二河越过兴凯湖到图们江口一线以东原中国领土划归俄国。第二年勘定边界,绘图立碑。光绪十二年(1886年)重勘,增立、改立了多处界碑,清政府又作了不少退让。

光绪二十六年(公元1900年)八国联军侵华,俄国占领东北,用烧杀手段驱赶中国居民,强占了江东六十四屯。

此外,鞑靼海峡东岸的库页岛本来是吉林三姓副都统辖境,

但清朝只接受其"纳贡",从来不加经营,以致在俄国和日本都侵入该岛后还一无所知。道光三十年(1850年)俄国进而宣布库页岛是它的领土。到了中俄两国订立《中俄北京条约》时,清政府竟然置此岛于不顾,实际上等于承认了俄国对该岛的占领。光绪元年(1875年),库页岛完全归入俄国手中。光绪三十一年(1905年)日俄战争后,俄国把北纬50°以南的该岛地区划归了日本。

由于日俄战争后,东北地区的情况变得日益复杂,光绪三十三年(1907年)四月二十日,清政府便将原来的奉天、吉林、黑龙江三将军的统辖地区,改立奉天、吉林、黑龙江三行省,俗称东三省,各设巡抚,又设东三省总督统辖。总督和奉天巡抚驻奉天府(今辽宁沈阳),吉林巡抚驻吉林府(今吉林省吉林市),黑龙江驻龙江府(今黑龙江齐齐哈尔)。三省的各自辖区由于内蒙古哲里木盟一些牧地的的划入,发生了一些变化。

5. 伊犁将军(新疆省)

明朝末年,蒙古分为漠南蒙古、漠北喀尔喀蒙古、漠西厄鲁特蒙古三大部。到了清朝初年,漠南蒙古与漠北蒙古先后归附清政府,与清朝建立了朝贡关系,分别被称为内蒙古与外蒙古。

当时占据了阿尔泰山以西的厄鲁特蒙古分为互不统属的四个卫拉特(部):额尔齐斯河流域的杜尔伯特部、塔尔巴哈台附近的土尔扈特部、乌鲁木齐的和硕特部及伊犁河流域的准噶尔部。

在这四部中,准噶尔部实力最强。康熙十六年(1677年),准噶尔汗噶尔丹统一了四部,占据了新疆北部。然后他又率军向南越过天山,控制了南疆的回部,把天山南北都掌握在自己的手中,形成了一个强大的割据势力。

噶尔丹为了进一步扩展自己的地盘,又带兵向漠北喀尔喀蒙古发动了进攻。占领漠北后,他又在沙俄的支持下继续向漠

南进军。康熙二十九年(1690 年)，噶尔丹以追击喀尔喀为名攻入漠南蒙古，最后到达乌兰布通(今内蒙古赤峰附近)。

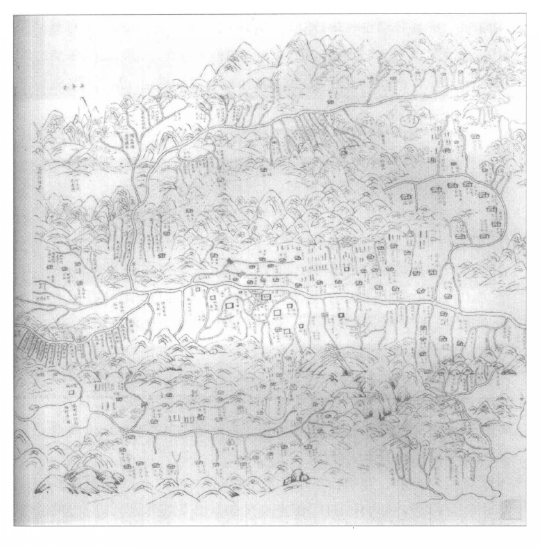
噶尔丹这些内犯的军事举动，迫使康熙皇帝决定亲征，先后在康熙二十九年(1690 年)与三十五年(1696 年)，两次率军在乌兰布通及昭莫多大败噶尔丹的军队。康熙三十六年(1697 年)，康熙皇帝第三次亲征到宁夏指挥追歼噶尔丹。噶尔丹在清军的包围下，走投无路，最后只得服毒自杀。

噶尔丹死后，他的侄子策妄阿拉布坦自立为准噶尔汗，他又起兵扩展地盘，与清政府对抗。雍正五年(1727 年)，策妄阿拉布坦死，他的儿子噶尔丹策零继位，又不断侵扰哈密、喀尔喀蒙古等地。清军虽多次出兵，但一直没有能够彻底平定。乾隆十年(1745 年)噶尔丹策零死后，准噶尔部发生内乱，势力逐渐转落。

清政府在乾隆二十年到二十四年间(1755—1759 年)，出兵平定了天山北路的准噶尔贵族和天山南路的回部(即维吾尔族聚居地区)大小和卓木的叛乱，统一了天山南北，改西域为新疆，从此结束了长期分裂割据的局面。

清政府在新疆实行军民分治。乾隆二十七年(1762 年)正式设立总统伊犁等处的伊犁将军，为统治新疆全境的最高官员，统辖天山南北准噶尔部与回部各新疆地方驻防官兵的军政与戍务。位于天山西段伊犁河北岸的伊犁惠远城(今霍城南)，成为伊犁将军的首府。另外，还在伊犁、塔尔巴哈台(今新疆塔城)、喀什噶尔(今新疆喀什市)三地设立参赞大臣，乌鲁木齐设都统，哈密等七处设办事大臣，库尔喀喇乌苏等五处设领队大臣，都归伊犁将军所属，以便进行有效的管辖。这是清政府在新疆所实行的军治。

清政府对新疆各族人民所实行的民治，因其传统的不同，而采用了不同的办法。天山北路，在巴里坤设立镇西府，在乌鲁木齐设立迪化直隶州，隶属于甘肃省。在天山南路，对回部依旧实



清伊犁地图①

① 转引自刘镇伟主编《中国古地图精选》,中国世界语出版社,1995 年。

行原有的伯克制度，但是废除了伯克的世袭。伯克就是官员的意思，最高的称阿奇木伯克，其下有伊什罕伯克（管赞理回务）、噶杂拉齐伯克（管田亩粮赋）、商伯克（管征收税赋）等多种不同称号的伯克。乾隆三十六年（1771 年），生活在俄国伏尔加河流域的蒙古土尔扈特部牧民还牧伊犁，清政府又根据他们的具体情况，仿照内、外蒙古的制度，在他们的居住区实行扎萨克（蒙古各旗的长官）制，进行管理。

清朝正式设立伊犁将军后，为了加强巩固新疆的统治，又实行移民实边的政策，先后从内地与南疆迁移了大批兵民到伊犁地区屯田游牧。主要有以下的几次迁移行动：

从张家口外迁一千八百名察哈尔眷兵（可携带家属的驻防兵）到伊犁西北博罗塔拉河及赛里木湖一带驻防游牧；从黑龙江迁一千名索伦达斡尔眷兵到伊犁的西奎屯、萨玛尔、霍尔果斯等河一带驻防；从热河（今河北承德）迁五百名达什达瓦厄鲁特眷兵到伊犁西南的察林、特克斯河一带驻防游牧；从盛京（今辽宁沈阳）迁一千名锡伯眷兵到伊犁河南察布察尔一带驻防；从西安热河等处迁六千五百名满洲眷兵到伊犁河北巴彦岱一带驻防；从陕西、甘肃迁三千名绿营眷兵到塔勒奇、乌哈尔里克、察罕乌苏一带驻防屯田；从南疆各城迁六千维族农民到固尔扎和海努克一带居住屯田。

经过以上的迁徙，在伊犁河南北出现了许多村庄，放牧的毡帐也到处可见，从而使这一地区的农业与畜牧业得到了很大的发展。

从乾隆二十六年到四十五年（1761—1780 年）近二十年的时间里，清政府又以惠远城为中心，建立了绥定城（今霍城县）、塔勒奇城（今霍城塔尔基）、瞻德城（今霍城县清水河子）、广仁城（今霍城县芦草沟）、拱宸城（今霍城县霍城）、惠宁城（今伊宁县巴彦岱）、熙春城（今伊宁市西北）、宁远城（今伊宁市）等八个卫

星城，在每个卫星城也都设置官员，驻扎军队，与惠远城一起统称为伊犁九城。

到了19世纪中叶，俄国趁新疆发生内乱之机侵入了新疆。咸丰元年(1851年)，俄国取得在伊犁、塔城通商设领事的特权。咸丰十年(1860年)，清政府与俄国签订的《中俄北京条约》规定，新疆境内的中俄西界，“自沙宾达巴哈起，至斋桑淖尔，又西南至特穆尔图淖尔，又南至浩罕为界”，这样就将原来属于清政府的自巴勒喀什(巴尔喀什)湖东南至特穆尔图淖尔之间的土地划归了俄国。同治三年(1864年)，俄国通过《中俄勘分西北界约记》(即《塔城条约》)割占了巴尔喀什以东以南的广大领土。伊犁、塔城人民深受沙俄侵略之害。同治九年(1870年)，俄国将他们单方面确定的边界强加给中国，清朝官员只得在俄方界碑的左侧另立中方的界碑。但是这一边界刚刚划定，俄国又趁侵入新疆天山南北广大地区的中亚浩罕汗国(在今乌兹别克斯坦境内)军事头目阿古柏建立“哲德沙尔国”(意即七城国)之机，在同治十年(1871年)占据了伊犁。

光绪三年(1877年)，清政府派陕甘总督左宗棠为钦差大臣，督办新疆军务。于是左宗棠出兵新疆，平定了阿古柏的叛乱，收复了除伊犁之外的整个新疆地区。随后左宗棠要求俄国退出伊犁，但遭到俄国的拒绝。光绪七年(1881年)，在俄国的压力下，两国签订了《中俄伊犁条约》，依据这个不平等条约，虽然俄国归还了所侵占的伊犁，但清政府却不得不割给俄国霍尔果斯河以西的领土，并开放新疆全境。自此，新疆的统治中心从伊犁东移。

左宗棠在出兵收复新疆之前，就曾提出在新疆设省，实行与内地一样的行政管理的主张。在伊犁收回后，已调任两江总督的左宗棠还特地提交了一个《新疆行省急宜议设、关外防军难以遂裁折》，强调新疆建省的重要性。清政府采纳了左宗棠关于在

新疆设省的奏议,于光绪九年(1883年)设立新疆省。不久,便裁掉此前所设立的驻防大臣、扎萨克和阿奇木伯克,改设府、厅、州、县,分为四道,六府,二直隶州、八直隶厅、一州、二十一县。新疆巡抚驻迪化府(今新疆乌鲁木齐),仍设伊犁将军驻惠远城。民国二年(1913年),伊犁才并入新疆。

新疆省的建立,是历史发展的必然趋势,它统一了西陲边疆与内地的行政建制,取消了对人民迁徙的限制,对维护祖国统一,加强西北边防,使内地与新疆在政治、经济、文化方面的联系更加密切,促进新疆经济与文化的发展方面,都具有积极的作用。

6. 西藏、青海办事大臣及其辖区

(1) 西藏办事大臣及其辖区

清朝取代明朝以后,对西藏地区的治理更加严密,使中央政府在西藏地区行使主权管辖的施政进一步制度化、法律化。清朝初期,顺治皇帝几次邀请达赖五世进京。顺治九年(1652年),达赖到北京觐见,受到了顺治皇帝的隆重款待,考虑到达赖在京期间的居住问题,顺治特意让人修建了一座规模宏大的黄寺;第二年,顺治皇帝颁赐金册、金印,册封达赖为"西天大善自在佛所领天下释教普通瓦赤喇怛喇达赖喇嘛",从此正式确定了达赖喇嘛的封号及其在西藏的政教地位。康熙五十二年(1713年),康熙皇帝又册封驻在日喀则的五世班禅罗桑益西为"班禅额尔德尼",正式确定了班禅喇嘛的名号。至此,西藏政教合一的统治体制得到了清朝的正式承认,同时,也确立了清朝在西藏的统治地位。

早在明朝末年,蒙古顾实汗的力量就已进入到了西藏,因此在五世达赖喇嘛去世后,西藏便处于顾实汗的孙子拉藏汗与摄政第巴(行政官)桑结嘉措的联合执政时期。在此期间,围绕真

假六世达赖喇嘛(即第巴所立仓央嘉措和拉藏汗所立意希嘉措)之争,西藏统治集团内部出现了严重的分歧,使西藏政局动荡不安。康熙四十四年(1705年),桑吉本想将拉藏汗毒死,并将蒙古在西藏的势力赶走,不想事情败露,反被拉藏汗打败杀死。到了康熙五十六年(1717年),桑吉的下属与新疆的准噶尔部勾结,杀死拉藏汗,使西藏陷入一片混乱之中。康熙皇帝为了维护祖国的统一,安定西藏的局势,命令皇十四子胤禵为抚远大将军,坐镇西宁,调拨大军从云南、四川、青海三路入藏。康熙五十九年(1720年),清军将准噶尔兵逐出了西藏。在清军胜利进藏的同时,清政府将驻于西宁塔尔寺的噶桑嘉措正式册封为六世达赖喇嘛,然后,康熙皇帝让都统延信率兵从青海的西宁护送六世达赖入藏"坐床",封拉藏汗的部属康济鼐为贝勒,负责前藏政务,颇罗鼐为台吉,管理后藏事宜。

雍正四年(1726年),清政府划分西藏和四川、云南的地界,将昌都、洛隆宗、桑昂曲宗等地划给西藏,将中甸、阿墩子(德钦)、维西划归云南,而巴塘、里塘、康定、德格等地仍属四川。四川、云南、西藏三方随后又派官员会勘了地界,在金沙江以西的宁静山山头竖立了界碑,确定了云南、四川藏区与西藏的地理分界。

雍正五年(1727年),西藏发生叛乱,康济鼐被叛军所杀。在叛军被平定之后,清政府封颇罗鼐为郡王,负责全藏政务。清朝还从这一年开始,设立驻藏大臣办事衙门,派遣驻藏大臣、帮办大臣各一名,前者驻拉萨,后者驻日喀则,代表中央政府监督西藏地方行政。

颇罗鼐死后,他的儿子珠尔默特那木札勒继承郡王爵位,随后发动叛乱,想要割据西藏,但被达赖和西藏地方政府平定。有了这次的教训,清政府决定改革原有的西藏行政体制,在乾隆十五年(1750年),废除了郡王、贝勒掌权的制度,规定了由驻藏大

臣(直接管辖藏北三十九族和达木蒙古地区)与达赖共同裁处西藏事务的体制。下设"噶厦"作为西藏的地方政府,由四个地位平等的噶布伦组成,在驻藏大臣与达赖的领导下,分别管理西藏的卫(前藏)、藏(后藏)、喀木(康)、阿里等四区的政务。此外,清政府还派遣军队长期驻扎在西藏,用来加强对西藏的统治。

六世班禅死后,他的哥哥仲巴胡图克图与弟弟舍玛尔巴之间因分财产不均而发生矛盾,舍玛尔巴勾结尼泊尔的廓尔喀入侵西藏。乾隆皇帝再一次派兵入藏,赶走了侵扰西藏的廓尔喀军。为了巩固对西藏的统治,清政府在乾隆五十八年(1793 年)颁布了《钦定藏内善后章程》二十九条,明确规定驻藏大臣的地位与达赖喇嘛、班禅额尔德尼平等,达赖与班禅及其他大活佛转世,要在驻藏大臣的监督下通过"金瓶掣签"(将最后的几位候选人名字放在一个金瓶中抽签决定)确定,此外还就边界军事防务、对外交涉、财政税收以及寺院的供养和管理等作了规定。这是清朝中央政府全面加强对西藏地方统治的重大措施。从此,驻藏大臣的政治权力更加巩固,达赖喇嘛和班禅额尔德尼平等的宗教地位和政治地位进一步确立。此后一百多年,这一章程所确定的基本原则一直是西藏地方行政体制和法规的蓝本。

道光二十年(1840 年),与西藏阿里西部接壤的克什米尔侵入阿里区内的拉达克,占领了这一地方。道光二十六年(1846 年),英国将克什米尔吞并,拉达克随即被并入了英属克什米尔。

光绪十六年(1890 年),清政府被迫与英国签订《藏印条约》,划定西藏与哲孟雄(锡金)的边界,西藏春丕以南等地被划归哲孟雄,并规定哲孟雄归英国保护。

(2) 青海办事大臣及其辖区

清朝初年,漠西厄鲁特蒙古的和硕特部,在准噶尔部的逼迫下,由新疆迁到了青海北部。随后,和硕特部即接受了清政府的封号。康熙年间,清政府平定噶尔丹叛乱,噶尔丹的侄子策妄阿

拉布坦趁机兼并了青海的和硕特部，并鼓动和硕特部亲王罗卜藏丹津在雍正元年(1723年)举兵反清，发动叛乱。

雍正元年十月，叛军首先在西宁府周围的一些地方发动进攻。与此同时，西宁附近喇嘛寺院的僧人，在罗卜藏丹津煽惑之下，亦多起而叛乱。

针对当时叛乱的形势，清政府立即命令川陕总督年羹尧为抚远大将军，征调四川陕西的军兵，进驻西宁；同时，又命四川提督岳钟琪为奋威将军，襄赞军务。清军为防止叛军内犯和入藏，在多处部署了兵力。之后，清军分路进攻西宁周边各处叛军，罗卜藏丹津被迫率军西逃，叛乱很快就被平定了。

罗卜藏丹津叛乱被平定后，清政府采取年羹尧的建议，实行了一系列善后措施。先是在雍正三年(1725年)对青海地区的行政建置实行了改革：改西宁卫为西宁府，下设两县(西宁县、碾伯县)、一卫(大通卫)，命令副都统达鼐为首任“办理青海蒙古番子事务大臣”(简称青海办事大臣，又称西宁办事大臣)，管理青海蒙古各旗和藏族部落政务。然后在雍正六年(1728年)，仿内蒙古札萨克制，将青海北部的蒙古部族，编为五部二十九旗，即和硕特部(和西前旗、和北前旗、和东上旗、和南右中旗等二十一旗)、土尔扈特部(土南前旗、土南后旗、土西旗及土南中旗等四旗)、绰罗斯部(绰北中旗、绰南右头旗二旗)、辉特部辉特南旗和喀尔喀部喀尔喀南右旗。又在青海南部设立玉树等四十土司。从此，青海地区完全置于中央政府的直接统治之下。

7. 乌里雅苏台将军

清政府在雍正十一年(1733年)设立定边左副将军(即乌里雅苏台将军)，统辖漠北喀尔喀蒙古四部及科布多(今吉尔格朗图)、唐努乌梁海地方，驻乌里雅苏台(今扎布哈朗特)，通称外蒙古。

在蒙古族游牧地区，清政府采取随俗而治的方法，仿照满族

的八旗制度并加以改造后，实行盟旗制度。旗的长官称为札萨克，掌管一旗之内的军政与民政等事务。数旗合在一起，组成一盟。盟的长官称为盟长，设正副二人，负责主持各旗的会盟事务，并且代表皇帝监督各旗。

喀尔喀四部为北路土谢图汗部二十旗、东路车臣汗部二十三旗、西路扎萨克图汗部十九旗及中路三音诺颜部二十四旗；科布多设置参赞大臣，管厄鲁特、乌梁海十七旗；唐努乌梁海在喀尔喀蒙古西北部，分为五旗（库苏古尔乌梁海旗、托锦乌梁海旗、萨拉吉克乌梁海旗、唐努乌梁海旗和克穆齐克乌梁海旗）和四十六佐领，分别隶属于乌里雅苏台将军、扎萨克图汗部及三音诺颜部。

在第二次鸦片战争后的同治三年（1864 年），俄国通过与清政府签订的《中俄勘分西北界约记》，割去了唐努乌梁海西北十佐领及科布多所属阿尔泰淖尔乌梁海二旗。之后在同治八年（1869 年）签订的《科布多界约》和《乌里雅苏台界约》两个界约，进一步完善了俄国对这些地区的侵占。光绪九年（1883 年）又勘改科布多边界，按《中俄北京条约》划定了两国边界。

光绪三十二年（1906 年），清政府设阿尔泰办事大臣，驻承化寺，分管科布多西南部阿尔泰乌梁海、新土尔扈特、新和硕特三部地区。

1911 年，唐努乌梁海中部二十七佐领为俄国强占，东部九佐领为当时宣布"独立"的喀尔喀封建领主占领。

8. 漠南蒙古二区

漠南蒙古包括内蒙古与套西蒙古二区。在清军入关之前，内蒙古即已归附清朝，范围包括东起科尔沁、西到鄂尔多斯的地区，一共有二十四部四十九旗。其中科尔沁、郭尔罗斯、杜尔伯特、扎赉特等四部十旗合为哲里木盟，喀喇沁、土默特等二部五旗合为卓索图盟，扎鲁特、巴林、阿鲁科尔沁、克什克腾、翁牛特、

喀尔喀、奈曼、敖汉等八部十一旗合为昭乌达盟，乌珠穆沁、浩齐特、阿巴哈纳尔、阿巴噶、苏尼特等五部十旗合为锡林郭勒盟，喀尔喀、茂明安、乌喇特部落等四部六旗合为乌兰察布盟，鄂尔多斯一部七旗为伊克昭盟。这六个盟直属于清朝中央政府的理藩院。各旗设扎萨克，管理全旗的政务。还设置有热河都统，驻防直隶承德府。

在上述六盟之外，又有归化城土默特，由山西绥远城将军统辖。在宣府、大同边外，还有察哈尔八旗，各设总管，隶属于察哈尔都统，驻直隶张家口。

在河套西部的阿拉善厄鲁特旗和额济纳土尔扈特旗，合称为套西二旗，游牧于河套贺兰山以西，各自为部，不设盟（参见《清乌里雅苏台将军辖区、内蒙古与套西蒙古示意图》）。

9. 台湾省

我们在前面已经提到，在元朝时就曾设置澎湖巡检司，负责台湾与澎湖列岛一带的海防与治安。但是到了明朝初年，由于海上倭寇的猖獗，明政府撤销了澎湖巡检司这一机构，并将澎湖列岛的居民撤往大陆。明朝政府的这一做法，不但没有起到遏制倭寇的目的，反而让澎湖列岛逐渐成为了倭寇的据点。

在明朝时，台湾岛与大陆的联系已经十分密切，当时有不少大陆人渡海来到台湾岛居住。明朝虽然没有在岛上设立行政机构，但明军在追剿"海寇"时曾多次进入台湾，并把台湾及其附近海面列为军事防御区域。天启二年（1622 年），荷兰人第二次被明朝军队从澎湖驱逐之后，便转向台湾，侵占了台南一带。天启六年（1626 年），西班牙人也步荷兰人的后尘，占据了台北一带。明朝末年，荷兰人趁在台湾中部的北港一带建有政权的郑芝龙（郑成功之父）将活动从台湾转向大陆之机，独占了台湾岛。

清顺治十八年（1661 年），郑成功因为在大陆抗清不利，决

定改以台湾为基地,因此他从厦门出兵,前去攻打台湾。第二年初,荷兰侵略者投降,退出了台湾岛。随后,郑成功和他的儿子郑经在台湾和澎湖设立了三个安抚司和下属的府、州,建立了奉南明永历为正朔的郑氏政权。

在清初的朝廷官员中,对台湾郑氏政权一直存在着安抚与剿平的两种主张,并且以前一种主张占主导地位。到了康熙初年,随着平定"三藩"(指平西王吴三桂,平南王尚可喜及其子之信,靖南王耿仲明及其子继茂、孙精忠)战争的节节胜利,康熙对台湾郑氏政权的宽大态度发生了很大的变化。

康熙二十年(1681 年),郑经在台湾病故,郑氏集团内部为了争夺权位,引发了一场内讧。不久之后,清军也正好将"三藩"全部平定。这两件事情都促使康熙决定派兵夺取台湾。康熙二十二年(1683 年),清朝军队在施琅的率领下攻占台湾,郑成功之孙郑克塽投降。

郑氏政权投降之后,对如何处置台湾的问题,又出现了两种不同的意见。一种意见认为,台湾孤悬海外,对于清政府来说不免显得鞭长莫及,如果派兵前去镇守,还会造成钱粮方面的不少浪费,不如索性放弃台湾岛,把岛上的居民迁回大陆。甚至有人荒唐地提出,把台湾转让给荷兰。另一种意见则是以施琅等人为代表,他们坚决反对弃守台湾,认为台湾虽然是一座孤岛,但是它的战略地位十分重要,关系到福建、广东、江苏及浙江四省的安危。如果放弃台湾,必将酿成大害。因此,只有守住台湾,才能永固边防。康熙认为施琅等人的意见很有道理,于是采纳了他们的建议,决定设置驻守,把台湾重新纳入中央政府的统管之下。康熙二十三年(1684 年),清朝在台湾岛设府,治所设在今台南市,隶属于福建省。从此,长期由当地人民自治的台湾岛,出现了大陆政权设置的正式行政区划。

19 世纪中叶,日本向外侵略的扩张野心日益显露,开始将

手臂伸向台湾。然而对于日本来说，要实现侵占台湾，第一步则需要先将台湾岛以北的琉球吞并。于是在同治十一年(1872年)，日本便迫使早与中国有宗属关系的琉球国王接受“藩王“的封号。在接下来的一年里，日本利用同治十年(1871年)琉球船民几十人因船失事漂流到台湾琅硚地方遇难一事，派官员到北京，向清政府总理衙门提出交涉。同治十三年(1874年)，日本在长崎设立了侵台的军事基地，决定向台湾进兵，第二年，日本出动陆、海军三千多人，悍然发动了对台湾的进攻，从琅硚登上了台湾岛。当地高山族人民面对日本侵略军，进行了英勇的抗击，先后打死打伤日军五六百人，迫使日军退踞龟山。

清政府在得知日军侵台的消息后，一面向日本政府提出严正抗议，一面派遣福建船政大臣沈葆桢为钦差大臣，带领轮船、兵弁，以巡阅为名前往台湾察看，并命福建布政使潘霨帮同办理。日军在高山族人民的抗击下，伤亡已经不小，现在看到清军的增援部队又来到台湾，知道要想以武力霸占台湾已很难实现。于是，日本改变了策略，转而进行外交讹诈。在英、美驻华公使的帮助下，日本终于迫使清政府订立了中日《台事专约》(又称《北京专约》)三款，规定中国向日本赔款五十万两，作为日本从台湾撤军的条件；承认台湾高山族人民“曾将日本国属民等妄为加害”，日军侵台是“保民义举”。后来日本以此为依据，硬说中国已承认琉球为日本的属国，在光绪五年(1879年)正式吞并琉球，废除其国王，将琉球改为冲绳县。

光绪十一年(1885年)，为加强对台湾的控制，清政府又分福建台湾府建立台湾省，随后分建台湾、台北、台南三府，台东一直隶州，三厅，十一县。台湾巡抚驻台北府。光绪二十一年(1895年)，清政府在甲午战争失败后，被迫与日本签订了不平等的《马关条约》，台湾省被割让给了日本，沦为了日本的殖民地。直到1945年第二次世界大战结束后，台湾才被归还给中国。

主要参考书目

葛剑雄:《中国历代疆域的变迁》,商务印书馆,1998 年;

葛剑雄:《统一与分裂——中国历史的启示》,生活·读书·新知三联书店,1994 年;

顾颉刚、史念海:《中国疆域沿革史》,商务印书馆,1938 年;

郭红、靳润成:《中国行政区划通史·明代卷》,复旦大学出版社,2007 年;

胡阿祥:《六朝疆域与政区》,西安地图出版社,2001 年;

靳润成:《明朝总督巡抚辖区研究》,天津古籍出版社,1996 年;

李大龙:《两汉时期的边政与边吏》,黑龙江教育出版社,1998 年;

李晓杰:《东汉政区地理》,山东教育出版社,1999 年;

李晓杰:《中国行政区划通史·先秦卷》,复旦大学出版社,2009 年;

刘统:《唐代羁縻府州研究》,西北大学出版社,1998 年;

马汝珩、马大正:《清代的边疆政策》,中国社会科学出版社,1994 年;

谭其骧:《中国历史地图集》(全八册),地图出版社,1982—1988 年;

谭其骧:《简明中国历史地图集》,中国地图出版社,1991 年;

谭其骧:《长水集》(上、下),人民出版社,1987年;

谭其骧:《长水集续编》,人民出版社,1994年;

王恢:《中国历史地理》下册《历代疆域形势》,台湾学生书局,1984年;

杨予六:《中国历代地方行政区划》,中华文化出版事业委员会出版,1957年;

周振鹤:《西汉政区地理》,人民出版社,1987年;

周振鹤:《中华文化通志·地方行政制度志》,上海人民出版社,1998年;

邹逸麟:《中国历史地理概述》(修订版),上海教育出版社,2005年;

邹逸麟:《中国历史人文地理》,科学出版社,2001年。